



## Proyecto de Ley No. \_\_\_\_ de 2021

“Por medio del cual se establecen parámetros para el cobro de la expedición de las tarjetas y/o matriculas profesionales.”

### EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

#### DECRETA:

**Artículo 1. Objeto.** Las disposiciones previstas en esta Ley tienen por objeto establecer los criterios que permitan fijar los costos para la expedición de la tarjeta o matrícula profesional, así como la inscripción en el registro profesional correspondiente.

**Parágrafo 1.** El Registro del Talento Humano en Salud – RETHUS, se continuará rigiendo por lo dispuesto en la Ley 1164 de 2007, y demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

**Parágrafo 2.** La Tarjeta Profesional de Abogado se continuará rigiendo por lo dispuesto en el Decreto Ley 196 de 1971, el Decreto 1137 de 1971 y demás normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.

**Parágrafo 3.** En los casos que la tarjeta profesional se encuentre desmaterializada, se entenderá como expedición de la tarjeta profesional la asignación de un número de identificación por parte del consejo y/o colegio profesional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2106 de 2019 y las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.

**Artículo 2.** Los colegios y consejos profesionales deberán tener en cuenta los siguientes parámetros para determinar la tarifa correspondiente a la expedición de la tarjeta o matrícula profesional, así como de su inscripción en el registro profesional. Para tal efecto, su costo no podrá exceder de:

- a. Diez (10) Unidades de Valor Tributario (UVT), cuando el número de graduados reportado por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) para las profesiones asociadas al colegio o consejo profesional que corresponda se ubique en los quintiles 1 y 2.
- b. Ocho (8) Unidades de Valor Tributario (UVT), cuando el número de graduados reportado por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior

(SNIES) para las profesiones asociadas al colegio o consejo profesional que corresponda se ubique en los quintiles 3 y 4.

- c. Seis (6) Unidades de Valor Tributario (UVT), cuando el número de graduados reportado por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) para las profesiones asociadas al colegio o consejo profesional que corresponda se ubique en el quintil 5.

Cualquier otro servicio adicional que presten los colegios o consejos profesionales podrá ser cobrado a quienes lo soliciten.

**Parágrafo 1.** El Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) deberá publicar anualmente la información correspondiente a los graduados de las profesiones asociadas a colegios y consejos profesionales, divididos por quintiles. En el quintil 1 se ubicarán los colegios o consejos profesionales con el menor número de graduados y en el quintil 5, los colegios o consejos profesionales con el mayor número de graduados.

**Parágrafo 2.** Los técnicos profesionales, tecnólogos y profesionales que acrediten ser víctimas del conflicto armado en los términos de la Ley 1448 de 2011, las madres comunitarias, los jóvenes rurales o quienes se encuentren en los niveles 1 y 2 del Sisbén y las personas pertenecientes a las comunidades NARP, indígenas y Rom no serán sujetos del cobro por la expedición de tarjetas, licencias o matrículas profesionales, que por disposición legal se requieren para la acreditación de un requisito de idoneidad. El gobierno nacional reglamentará y definirá la forma de acreditar tal condición.

**Artículo 3. Transición.** Los colegios y consejos profesionales, así como las demás entidades que expidan tarjetas, licencias o matrículas profesionales, que por disposición legal se requieren para la acreditación de un requisito de idoneidad, contarán con el término de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley.

**Artículo 4. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los Congresista,



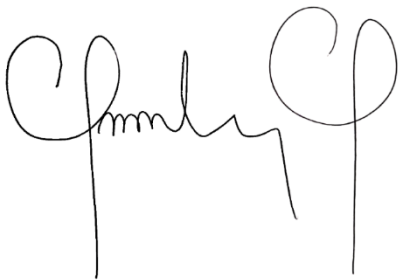
**OSCAR SANCHEZ LEON**  
Representante a la Cámara



**JOSE LUIS CORREA LOPEZ**  
Representante a la Cámara



CS Scanned with CamScanner  
**RODRIGO ROJAS LARA**  
Representante a la Cámara



**ADRIANA MAGALI MATIZ**  
Representante a la Cámara



**CARLOS JULIO BONILLA**  
Representante a la Cámara



**ALEJANDRO VEGA PÉREZ**  
Representante a la Cámara



**ALFREDO DELUQUE ZULETA**  
Representante a la Cámara



**JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO**  
Representante a la Cámara  
Bogotá



**JUAN CARLOS LOSADA VARGAS**  
Representante a la Cámara por

Partido Liberal Colombiano



**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA.**  
Representante a la Cámara  
Departamento Norte de Santander

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### INTRODUCCIÓN

El presente proyecto de Ley tiene como finalidad establecer parámetros claros para que los consejos, colegios o juntas de profesionales, previamente constituidas y legalmente habilitadas, puedan fijar las tarifas de cobro para los trámites de expedición de las tarjetas y/o matriculas profesionales. Para lo cual, a continuación se expone los fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales en que se sustenta la restricción a los principios de libertad e igualdad en materia laboral, de ciertas profesiones que implican riesgo social o potencial daño individual o colectivo, lo que amerita la conveniencia de la acreditación de requisitos de idoneidad.

Posteriormente, en el ámbito de aplicación se expondrá los motivos que argumentan la conveniencia del presente marco de regulación, aportando para tal caso, cifras oficiales del número de egresados por áreas de conocimiento que por su profesión deben tramitar la expedición del documento, seguido de la exposición de los diferentes criterios de tasación utilizados por los consejos, colegios o juntas de profesionales, que ameritan la necesidad de unificar los parámetros en el cobro de las tarjetas o matriculas profesionales. Finalmente se realiza un análisis de la naturaleza jurídica de los Consejos Profesionales y se abordan las conclusiones generales del proyecto.

### JUSTIFICACIÓN

Que tal como lo menciona la Corte Constitucional, en Sentencia C-078 del 06 de febrero de 2003 [M.P. Clara Inés Vargas Hernández], “(...) *la determinación del valor de la expedición de la tarjeta debe hacerse de conformidad con los términos de la ley, la cual señalará el sistema y el método para definir la recuperación de los costos de los servicios que se prestan a los usuarios o la participación de los servicios que se les proporcionan y la forma de hacer su reparto, según el art. 338 de la Constitución.*”

(...)

Por lo tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 338 de la Carta dicho valor no puede ser señalado de manera discrecional por el [Consejo Profesional] sino conforme a los parámetros que debe establecer la ley, que para el caso hacen

relación al diseño de una metodología que permita establecer los criterios relevantes a partir de los cuales se reconozcan los costos económicos requeridos para la prestación del servicio, y de un sistema de medición económica y social de aquellos factores que deben manejarse para repartir en forma equitativa esos costos entre los usuarios.” (Subrayado fuera de texto)

Como quiera que no existe en la legislación nacional vigente un criterio general y unificado que determine el valor para los trámites de expedición de las tarjetas profesionales, bajo una metodología razonable y proporcional, se hace necesario establecer un marco normativo aplicable a todas los consejos, colegios y juntas de profesionales que les permitan estandarizar sus valores de cobro.

## I. MARCO NORMATIVO

Previo a abordar en detalla el ámbito normativo aplicable al asunto materia de investigación, resulta oportuno traer a colación lo previsto en el artículo 26 de la Constitución Política, que plantea la ponderación del interés jurídico y constitucional en el ejercicio de los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad y la libertad de escoger profesión u oficio, pues al tenor dispone que:

*“(...) Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.”*

*Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos.*

*La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.”*  
(Subrayado fuera de texto).

Ahora bien, conforme a la disposición constitucional que antecede y bajo el principio de la libertad de configuración legislativa, corresponde al Congreso de la Republica regular la exigencia de títulos de idoneidad o lo que es lo mismo la expedición de tarjetas profesionales para el ejercicio de una determinada profesión u oficio que implique un riesgo social, para lo cual la Corte Constitucional, en Sentencia C-697 del 14 de junio de 2000 [M.P. Eduardo Cifuentes Bejarano], se pronunció en los siguientes términos:

*“El artículo 26 de la Carta autoriza al legislador para exigir determinados títulos de idoneidad a quienes quieran desempeñar actividades que impliquen riesgo social y también, para establecer mecanismos de inspección y vigilancia con el fin de evitar que resulten lesionados derechos de terceras personas. Impone al legislador la tarea de garantizarle a todas las personas la libertad plena de escoger, en condiciones de igualdad, la profesión u oficio que pueda servir para realizar su modelo de vida o para garantizarles un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades”*

Aunado a lo anterior y de acuerdo con lo establecido en el inciso segundo de la citada norma constitucional, para tal efecto se le brindó la posibilidad a los profesionales de las carreras legalmente reconocidas en el país, de conformar juntas, asociaciones, colegios o consejos de profesionales, a quienes se les delega la competencia de expedir las tarjetas de matrícula profesional, cuando el legislador previamente haya exigido un título de idoneidad para el ejercicio de la profesión, de velar por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que regulan el ejercicio de la respectiva profesión y de ejercer las funciones de inspección, vigilancia y sanción disciplinaria a que haya lugar, en el marco de una norma sustantiva de ética profesional.

Por otro lado, en virtud del estudio de constitucionalidad del artículo 64 de la Ley 962 de 2005, la Corte Constitucional en Sentencia C-230 del 5 de marzo de 2008 [M.P. Rodrigo Escobar Gil], declaró la exequibilidad de la norma acusada, la misma que ordenaba la exclusión del Ministerio de Educación Nación, a través de sus delegados de las juntas, asociaciones, colegios o consejos profesionales, en el entendido que la aludida cartera ministerial debe propender por la cobertura de la oferta educativa, el desarrollo de los programas académicos, el seguimiento de los estándares de calidad y el otorgamiento de los títulos académicos por instituciones educativas legalmente habilitadas, entre otras funciones, mientras que las funciones de inspección y vigilancia del ejercicio profesional recaen exclusivamente en los Consejos Profesionales.

Ahora con relación al requisito de matrícula profesional, la Corte Constitucional, ha manifestado que el mismo tiene como finalidad: *“dar fe de la autenticidad de los títulos que se requieren para ejercer ciertas actividades que comprometen el interés social y demostrar que fueron expedidos por instituciones aptas para hacerlo; de esta manera, las autoridades cumplen con la función de inspeccionar y vigilar el ejercicio de las diferentes carreras técnicas o universitarias, lo cual ha sido encomendado por la Constitución, de conformidad con el desarrollo legal*



*pertinente.*” (Sentencia C-660 del 3 de diciembre de 1997 [M.P. Hernando Herrera Vergara])

Así las cosas, la misma Corporación en Sentencia C-697 del 14 de junio de 2000 [M.P. Eduardo Cifuentes Bejarano], preceptuó que:

*“La exigencia de títulos de idoneidad y tarjetas profesionales, constituye una excepción al principio de libertad e igualdad en materia laboral y, por lo tanto, es necesario demostrar que la formación intelectual y técnica requerida es un medio idóneo y proporcional para proteger efectivamente el interés de los asociados.*

(...)

*Como lo ha señalado reiteradamente esta Corporación, los derechos a escoger y a ejercer una determinada profesión u oficio - y, en consecuencia, la libertad de empresa y el mercado laboral -, deben estar **dominados por los principios de igualdad y de libertad**. La igualdad se garantiza cuando todas las personas pueden optar por una determinada actividad laboral sin discriminación de ninguna especie. En consecuencia, la intervención del legislador debe estar principalmente orientada a remover todos los obstáculos que impidan la igualdad de oportunidades y a establecer las condiciones necesarias para que la igualdad pueda ser real y efectiva. (...)*

*No obstante, el ejercicio de ciertas actividades económicas puede aparejar un grave riesgo social o afectar arbitrariamente derechos de terceras personas. En consecuencia, el artículo 26 de la Carta **autoriza al legislador para exigir determinados títulos de idoneidad a quienes quieran desempeñar actividades que impliquen riesgo social y también, para establecer mecanismos de inspección y vigilancia con el fin de evitar que resulten lesionados derechos de terceras personas**. Adicionalmente, el principio de solidaridad social - que se encuentra reconocido, por ejemplo, en la función social de la empresa (C.P. art. 58 y 333) -, permite que la ley establezca ciertas cargas especiales a quienes, por desempeñar determinadas actividades económicas o profesionales, se encuentran directamente comprometidos en la realización efectiva de los derechos de los demás.*

*En suma, el artículo 26 de la Carta impone al legislador la tarea de garantizarle a todas las personas la libertad plena de escoger, en condiciones de igualdad, la profesión u oficio que pueda servir para realizar su modelo de vida o para*



*garantizarles un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades. Sin embargo, **la ley puede establecer requisitos de idoneidad para el ejercicio de ciertas profesiones u oficios, siempre que quede claramente demostrado que tal reglamentación es necesaria para minimizar riesgos sociales o para proteger derechos de terceras personas.***” (Negritas fuera de texto)

En ese orden de ideas, es constitucionalmente válido imponer restricciones para el ejercicio de una profesión que si bien potencialmente puede afectar un conjunto de derechos fundamentales como el derecho a la libertad individual o el derecho al trabajo y limitar con ello la posibilidad de acceder al mercado laboral a realizar determinada actividad productiva o de ejercer un determinado cargo público, cuando la medida restrictiva tiene como finalidad evitar daños sociales o individuales que puedan ocurrir en el ejercicio de la actividad regulada.

## II. ÁMBITO DE APLICACIÓN

En el país existen cerca de 60 profesiones reglamentadas por el Consejo Nacional de Acreditación que requieren para su ejercicio de la aprobación de la correspondiente tarjeta profesional, matrícula profesional o licencia de funcionamiento, según sea el caso, por parte del colegio, consejo, junta o asociación de la respectiva profesión, quienes a su vez no cuentan con criterios unificados de tasación de las tarifas de cobro para la expedición del correspondiente título de idoneidad, pues mientras a un egresado de la carrera de Derecho se le fija un cobro que dicho sea de paso, se ha mantenido por más de 4 años por valor de \$50.000 pesos, mientras que para los profesionales en arquitectura y carreras afines se estableció una tarifa de \$908.526 pesos para la expedición de la tarjeta de matrícula profesional.

Conforme lo anterior, a continuación se muestra un listado de las profesiones que requieren para su ejercicio de la expedición de tarjeta o matrícula profesional y la Ley que las reglamenta, tomado de la página del Departamento Administrativo de la Función Pública, aunado a ello, se incluirá una columna donde se discrimine el costo actualizado para la expedición del respectivo requisito de idoneidad:

PROFESIÓN	DOCUMENTO NECESARIO	LEY QUE LA REGLAMENTA	COSTO DE EXPEDICIÓN
Administración de Empresas	Tarjeta profesional	Ley 60 de 1981, Ley 20 de 1988 y Decreto	

		2718 de 1984	\$291.000
Administración de empresas agropecuarias, Administración agrícola o Administración agropecuaria.	Tarjeta profesional	Ley 398 de 1997	\$291.000
Administración en desarrollo agroindustrial	Matrícula profesional	Ley 605 de 2000	\$291.000
Administración Pública	Tarjeta profesional	Ley 1006 de 2006 y Decreto 221 de 2006	\$454.260
Agronómicas y Forestales (Ingeniería Agronómica, Forestal, y Agrícola) Agrología y Agronomía.	Tarjeta profesional y Matrícula profesional	Ley 842 de 2003	\$ 429.000
Arquitectura y Profesiones auxiliares	Matrícula de tarjeta profesional	Ley 435 de 1998 y Decreto 932 de 1998	\$908.526
Bacteriología	Registro y Tarjeta profesional	Ley 841 de 2003	\$151.421
Bibliotecología	Matrícula profesional	Ley 11 de 1979, Decreto 672 de 1981 y Decreto Reglamentario 865 de 1988	\$ 532.000
Biología	Matrícula profesional	Ley 22 de 1984 y Decreto 2531 de 1986	\$681.394
Contaduría Pública	Tarjeta profesional	Ley 43 de 1990 (se adiciona la Ley 145 de 1960) y Decreto 1510 de 1998	\$341.000
Derecho	Tarjeta profesional	Decreto 196 de 1971, Ley 583 de 2000 y Ley 1123 de 2007	\$ 50.000
Diseño Industrial	Tarjeta profesional	Ley 157 de 1994 y Decreto 264 de 1995	\$454.260

Ecología	Matrícula profesional	Ley 1284 de 2009 y Decreto 3861 de 2005	\$455.000
Economía	Matrícula profesional	Ley 37 de 1990 (modifica la Ley 41 de 1969) y Decreto 2928 de 1980	\$363.408
Enfermería	Registro y Tarjeta profesional	Ley 266 de 1996 y Decreto 825 de 2003	\$151.421
Fisioterapia	Registro y Tarjeta profesional	Ley 528 de 1999	\$151.421
Fonoaudiología	Registro y Tarjeta profesional	Ley 376 de 1997	\$151.421
Geografía	Matrícula profesional	Ley 78 de 1993 y Decreto Número 1801 de 1995	\$305.400
Geología	Matrícula profesional	Ley 9 de 1974 y Decreto 743 de 1976,	\$908.526
Guía de turismo	Tarjeta profesional	Ley 300 de 1996 (Art. 94), Decreto Número 503 de 1997 y Ley 1558 de 2012	Sin Costo
Ingeniería y de sus profesiones afines y auxiliares (Ingeniería Forestal, Agronómica y Agrícola)	Tarjeta profesional	Ley 842 de 2003	\$ 432.000
Ingeniería de Petróleos	Tarjeta profesional	Ley 20 de 1984	\$908.526
Ingeniería de Transporte y Vías	Matrícula profesional	Ley 33 de 1989	\$ 545.112
Ingeniería Eléctrica, Mecánica y profesiones afines.	Matrícula profesional	Ley 51 de 1986	\$ 545.112
Ingeniería naval y profesiones afines	Matrícula profesional	Ley 385 de 1997	\$ 545.112

Ingeniería Química	Matrícula profesional	Ley 18 de 1976	\$368.900
Ingeniería Pesquera	Tarjeta profesional	Ley 28 de 1989	\$ 432.000
Instrumentación Técnico Quirúrgica	Registro y Tarjeta profesional	Ley 6 de 1982 y Decreto 2435 de 1991	\$151.421
Medicina y Cirugía	Registro y Tarjeta profesional	Ley 14 de 1962, Ley 23 de 1981, Decreto 1465 de 1992, Ley 1164 de 2007 y Decreto 4192 de 2000	\$151.421
Nutrición y Dietética	Registro y Tarjeta profesional	Ley 73 de 1979	\$151.421
Odontología	Registro y Tarjeta profesional	Ley 35 de 1989	\$151.421
Optometría	Registro y Tarjeta profesional	Ley 372 de 1997 y Decreto 825 de 1954	\$151.421
Psicología	Tarjeta profesional	Ley 1090 de 2006	\$454.260
Profesiones Internacionales y Afines (Relaciones Internacionales; Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales; Finanzas y Relaciones Internacionales; Relaciones Económicas Internacionales; Comercio y Finanzas Internacionales; Finanzas y Comercio Exterior; Comercio Internacional; Comercio Exterior; y Administración en Negocios Internacionales)	Matrícula profesional	Ley 556 de 2000, Decreto 1147 de 2001 y Decreto 717 de 2006	N/A
Química	Tarjeta profesional	Ley 53 de 1975	Tarifa Plena \$ 908.000 Tarifa Convenio

			\$ 369.000
Técnico Electricista	Matrícula profesional	Ley 19 de 1990	\$908.520
Optometría	Registro y Tarjeta profesional	Ley 1164 de 2007, Ley 372 de 1997 y Ley 650 de 2001	\$151.421
Tecnólogo en electricidad, electromecánica, electrónica y afines	Matrícula profesional	Ley 392 de 1997 y Decreto 3861 de 2005	\$681.394
Terapia ocupacional	Tarjeta profesional	Ley 949 de 2005	\$151.421
Topografía	Licencia	Ley 70 de 1979 y Decreto 690 de 1981	\$467.000
Trabajo Social	Tarjeta profesional	Ley 53 de 1977	\$151.421
Medicina Veterinaria, Medicina Veterinaria	Matrícula profesional	Ley 073 de 1985	\$499.700

De la anterior información se infiere, que al no existir un ámbito de aplicación que regule los criterios de tasación de las tarifas de cobro para la expedición de las tarjetas o matrículas profesionales, pues la misma puede variar entre un SMLMV, que para el año 2021 asciende a la suma de \$908.526, como es el caso de las profesiones en Arquitectura, Ingeniería de petróleos y Geología, siendo estos modelos de formación los que tienen el costo de matrícula más alto con relación al resto de profesiones que deben acreditar el mencionado requisito de idoneidad.

Así mismo, existen otros criterios de tasación como es el caso de las áreas de Administración Pública, Diseño Industrial y Psicología que para el trámite de expedición de la tarjeta profesional se parte sobre medio salario mínimo mensual vigente, es decir la suma de \$454.260, en el caso de los Biólogos y Tecnólogos en Electricidad se parte del 75% del SMLMV, esto es \$681.394, o el valor tasado en días de salario mínimo legal, como ocurre con las Ingenierías de Transporte y Vías, Eléctrica, Mecánica y afines y la Ingeniería Naval que parten de 18 SMDLV, o la carrera de Economía que se liquida sobre los 12 SMDLV.

El resto de profesiones manejan criterios tan diversos como difusos, pues en profesiones como la Geografía que tiene una tarifa de \$305.400, el cual corresponde al 30% del SMLMV, o en otros casos, se aproximan al promedio en salarios diarios mensuales vigentes, como ocurre con la profesión de la Administración de Empresas y sus carreras afines, que se les fija una tarifa cercana a los \$291.000, las cuales se acercan a los 10 SMDLV (\$302.840), mientras que en el resto de profesiones no se tiene un parámetro que justifique su estimación.

Vale la pena aclarar que en profesiones como la Geología y Economía, se evidenció que sus respectivos Consejos Profesionales a través de un acto administrativo motivado, consideraron reducir el valor de las tarifas de todos los trámites y servicios con ocasión a la crisis sanitaria, lo que reflejó una reducción del 15% de descuento en el valor de sus matrículas, algo similar ocurre en el campo de la Química, donde su Consejo Profesional le brinda a los egresados la posibilidad de adquirir la tarjeta profesional con un descuento del 35% al 20% siempre y cuando se acrediten los trámites para su expedición en un lapso de 10 a 60 días posteriores a la fecha de expedición del título profesión, conservando criterios de tarifa diferencial, basando la tarifa plena en un salario mínimo y a través de convenio y descuento, en una tarifa de \$ 369.000.

Por último, se pudo constatar que para el trámite de expedición de tarjetas profesionales de las Profesiones Internacionales y afines (Relaciones Internacionales; Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Relaciones Económicas Internacionales, Comercio y Finanzas Internacionales, Finanzas y Comercio Exterior, Comercio Internacional, Comercio Exterior y Administración en Negocios Internacionales, mismas que conforman el ámbito de competencia del Consejo Nacional de Profesiones Internacionales y afines (CONPIA), regulado por la Ley 556 de 2000, Decreto 1147 de 2001 y Decreto 717 de 2006, si bien cuentan con el marco legal para la acreditación y expedición del requisito de idoneidad, lo cierto es que el proceso se encuentra temporalmente suspendido desde el año 2014, debido a la desintegración de todos los miembros que la integran. Por otra parte, con relación a las tarjetas profesionales para los guías de turismo, su Consejo Profesional dispuso la exoneración de pago, por lo tanto a la fecha su trámite es gratuito y se expide digitalmente.

Ahora bien, de acuerdo con las cifras consolidadas por el Ministerio de Educación Nacional a través Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), de la información reportada por las Instituciones de Educación Superior (IES), referente al número de profesionales graduados en el país entre los años

2015, 2016, 2017 y 2018, se tiene que en total se graduado 815.609 estudiantes del programa de formación profesional Universitaria, a continuación se relaciona la cifra reportada cada año, desagregada por semestres:

Periodo graduación	Número de Graduados - Nivel de Formación Profesional Universitaria	Total
Semestre		
2018-1	99.662	226.508
2018-2	126.846	
2017-1	91.160	209.603
2017-2	118.443	
2016-1	86.579	196.735
2016-2	110.156	
2015-1	79.126	182.763
2015-2	103.637	
<b>Total</b>		<b>815.609</b>

Fuente: Sistema Nacional de Información-SNIES, Ministerio de Educación Nacional

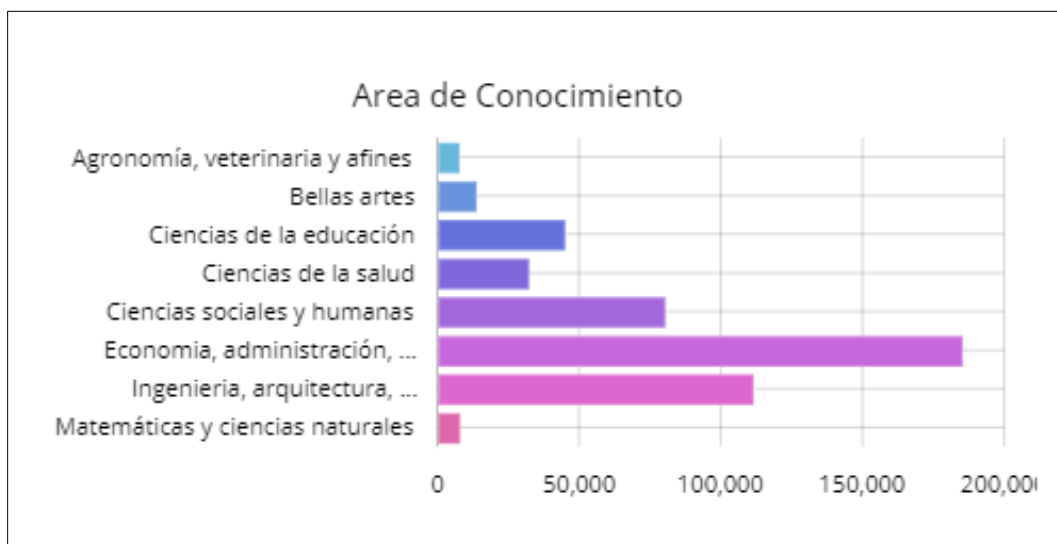
Aunado a lo anterior, con respecto al año 2018 se observa que los 226.508 estudiantes graduados del nivel profesional, corresponden aproximadamente al 47% del total de estudiantes egresados de todos los niveles de formación académica, entiéndase los grados de formación universitaria, tecnológica, especialización universitaria, especialización tecnológica, especialización técnico profesional, maestría y doctorado que para el mismo año fue un total de 482.122 estudiantes.

De las anterior información se evidenció que para el año 2018, en el nivel profesional se graduaron cerca de 19.371 estudiantes del programa de Contaduría Pública, siendo esta profesional la que lidera las cifras de egresados en el país, seguido del programa en Administración de Empresas con aproximadamente 18.509 graduados y la carrera de Derecho se ubica en el tercer lugar con cerca de 17.961 egresados.

Ahora, de las áreas de conocimiento por núcleo temático se constató que el 38.4% de los egresados en el país para el año 2018, hacen parte de las áreas de Economía, Administración, Contaduría y afines, seguido de las áreas de



Ingeniería, Arquitectura y Urbanismo con un 23.1%, las áreas de las Ciencias Sociales y Humanas ocupa el tercer lugar con un 16.6%, las áreas de Ciencias de la Educación llega al 9.3% y las áreas de Ciencias de la Salud alcanza un 6.6%, el restante 5.9% lo ocupan áreas de las Bellas Artes, Matemáticas y Ciencias Naturales, seguida de las áreas de Agronomía, Veterinaria y afines, para una mejor ilustración se adjunta la siguiente tabla:



Fuente: Sistema Nacional de Información-SNIES, Ministerio de Educación Nacional

Por otro lado, respecto a las profesiones u ocupaciones que integran el área de la salud en el país, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1164 de 2007, se crea el sistema de inscripción de la información del talento humano en salud, el mismo que fue definido y regulado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a través del Decreto 4192 de 2010 (compilado en el Decreto 780 de 2016), conforme lo anterior, se consolida el sistema de información del Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (ReTHUS) como un “conjunto de organismos, normas, procesos, procedimientos y aplicativos articulados para permitir la recepción, validación, registro, conservación, reporte y publicación de la información del talento humano autorizado para ejercer profesiones u ocupaciones de la salud en Colombia”. [Ministerio de Salud y Protección Social (2018). “*ABECÉ Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (ReTHUS)*” Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co>]

De acuerdo con la normatividad en comento, se deberán inscribirse en el ReTHUS egresados de los niveles técnicos profesionales, tecnólogos y profesionales, así como de las ocupaciones auxiliares en área de la salud que se relaciona a continuación:

Tipo de institución	Tipo de programa	Denominación del programa
Educación para el trabajo y el desarrollo humano	Auxiliar	Auxiliar administrativo en Salud
		Auxiliar en enfermería
		Auxiliar en salud oral
		Auxiliar en salud pública
		Auxiliar en servicios farmacéuticos
Educación Superior	Técnico profesional	Técnico profesional en atención pre hospitalaria
		Técnico profesional en citohistología
	Tecnología	Tecnología en atención pre hospitalaria
		Tecnología en citohistología
		Tecnología en regencia de farmacia
		Tecnología en manejo de fuentes abiertas de uso diagnóstico y terapéutico
		Tecnología en radiodiagnóstico y radioterapia
		Tecnología en radiología e imágenes diagnósticas
		Tecnología en radioterapia
	Universitario	Bacteriología
		Enfermería
		Fisioterapia
		Fonoaudiología
		Gerontología
		Instrumentación quirúrgica
		Medicina
		Nutrición y dietética
		Odontología
		Optometría
		Psicología*
Terapia ocupacional		
Terapia respiratoria		
Química Farmacéutica		

\*[Ministerio de Salud y Protección Social (2018). "ABECÉ Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (ReTHUS)" Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co>

Una vez se haya adelantado el procedimiento para la inscripción en el ReTHUS, previsto en el artículo 13 y ss del Decreto 4192 de 2010, los Colegios Profesionales de las profesiones u ocupaciones relacionadas en pretérita oportunidad, expedirán al solicitante la Tarjeta de Identificación Única Nacional del Talento Humano en Salud, dicho trámite tiene un costo equivalente a los 5 SMDLV, es decir, la suma de \$146.300.

No obstante lo anterior, en virtud de lo previsto en El artículo 24 de la Ley 1164 de 2007, modificado por el artículo 101 del Decreto Ley 2106 de 2019, el espíritu de la citada norma busca desmaterializar la expedición de las Tarjetas de Identificación Única del Talento Humano en Salud, en el marco de la política de cero papel, pues al tenor dispone:

***“Artículo 24. Desmaterialización de la identificación única del Talento Humano en Salud. La identificación del talento humano en salud se consultará por medio del Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (Rethus). El cumplimiento de los requisitos para ejercer el nivel técnico profesional, tecnológico, profesión u ocupación, se verificará a través del Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (Rethus), conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Salud y Protección Social en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de este decreto ley”.***

### **III. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS COLEGIOS Y CONSEJOS PROFESIONALES**

La Corte Constitucional se ha pronunciado respecto a la naturaleza jurídica de los Consejos Profesionales creados por ley para ejercer la inspección y vigilancia de las profesiones u ocupaciones a su cargo, es así que en Sentencia C-230 del 5 de marzo de 2008 [Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil], se indicó lo siguiente:

*“(…) de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, puede decirse que los Consejos Profesionales, en general, reúnen un conjunto de características que permiten catalogarlos como órganos del nivel central del orden nacional, puesto que son creados por el legislador como entidades conformadas por autoridades públicas y particulares, que ejercen funciones administrativas y cuyos gastos de funcionamiento se sufragan con recursos públicos.”* (Subrayado fuera de texto)

Así mismo, el Consejo de Estado, a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil, Consulta No.1730 del 4 de mayo de 2006 [C.P. Enrique José Arboleda Perdomo] se pronunció sobre el particular en los siguientes términos:

**“CONSEJOS PROFESIONALES - Naturaleza jurídica.** Los Consejos Profesionales, por regla general, son organismos creados por la ley, sin personería jurídica, adscritos a un ministerio, los cuales se conforman con autoridades administrativas y personas particulares en representación de quienes ejercen la respectiva profesión, y a los que se confieren atribuciones de inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones, pues tanto en la vigencia de la Constitución de 1886 y sus reformas, como en la Constitución Política de 1991, el derecho a escoger profesión u oficio ha sido consagrado como una libertad para la elección, pero sujeta en su ejercicio a la regulación legal y a la inspección y vigilancia de las autoridades. (...) Los mencionados Consejos Profesionales, si bien no corresponden a las típicas clasificaciones de los entes públicos que integran los sectores central y descentralizado de la administración pública, sí son entes de naturaleza pública, en razón de su creación legal, su integración, sus funciones y su financiación, que en algunos casos proviene de recursos del presupuesto nacional, pero que en general tiene como fuente el dinero que la ley autoriza recaudar como contraprestación a las actividades que deben cumplir.” (Subrayado fuera de texto)

Por otro parte, en virtud de lo previsto en el artículo 26 de la Constitución Política, que establece la posibilidad que las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios con estructura y funcionamiento democráticos, cuyas funciones públicas podrán ser determinados por el legislador, aspecto que debe ser interpretado en armonía con el artículo 38 de la Constitución Política, el cual “*garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad*”, de tal manera que la Corte Constitucional en Sentencia T-470 de 2006 [Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra], se estimó lo siguiente:

*“(...) [E]n virtud de que el derecho de asociación tiene como sustrato la libertad de asociarse -tanto en su aspecto negativo como positivo- la conformación de las asociaciones no puede estar determinada por la ley. Dentro de las asociaciones cuya creación no puede ser de origen legal se encuentran los Colegios profesionales.*

(...)

*La Corte estimó que la formación de los colegios profesionales, por ser una manifestación del derecho de asociación, no podía provenir de un mandato legal. Lo anterior no implicaba que, como la Constitución misma lo autoriza, se*

*le atribuyera, por orden de la ley, ciertas funciones públicas a los mencionados colegios”*

De las anteriores definiciones se puede colegir que los Consejos Profesionales, son entidades administrativas del nivel central que carecen de los atributos de la personalidad jurídica, su composición es mixta y cumplen funciones públicas, cuyos gastos de funcionamiento se sufragan en su gran mayoría con recursos propios provenientes del cobro por derechos de matrícula, tarjetas, permisos temporales, certificados y constancias que se expidan en el marco de sus funciones, los cuales deberán ser tasados de forma equitativa, mientras que los colegios profesionales existen en virtud del derecho de asociación, no son de creación legal, aunque por ley se les atribuyan funciones públicas..

#### **IV. NATURALEZA DEL COBRO POR CONCEPTO DE TASAS Y EL METODO TARIFARIO PROPUESTO**

Con el propósito de ilustrar el contenido y alcance de la presente iniciativa y estructurar el modelo tarifario acorde con las realidades y necesidades en el sector productivo, resulta relevante conocer el pronunciamiento constitucional, sobre la naturaleza tributaria del cobro de las tarjetas y/o matriculas profesionales, al respecto advirtió la Corte Constitucional, en la sentencia C-074 del 18 de julio de 2018 [Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra] lo siguiente:

*“152. En otras ocasiones, la Corte también ha señalado que los costos de matrículas, tarjetas y permisos temporales para el ejercicio de profesiones y oficios tienen la naturaleza de tasas. Esto bajo el entendido de que son prestaciones exigibles siempre que el interesado decida utilizar el servicio público de registro o matrícula profesional o de expedición de la licencia, tarjeta, permiso o certificación habilitante para el ejercicio de las profesiones y oficios.*

*154. En dicha sentencia, la Corte concluyó que: “la expedición de la tarjeta, que debe ser a costa del interesado, necesariamente implica la existencia de un hecho gravable, como es el costo del servicio que presta la Junta de Contadores por dicha labor. Por lo tanto, la determinación del valor de la expedición de la tarjeta debe hacerse de conformidad con los términos de la ley, la cual señalará el sistema y el método para definir la recuperación de los costos de los servicios que se prestan a los usuarios o la participación de los servicios que se les proporcionan y la forma de hacer su reparto, según el art. 338 de la Constitución”*

Así las cosas, los costos ocasionados por la expedición de matrículas, tarjetas y permisos temporales para el ejercicio de profesiones y oficios tienen la naturaleza de tasas, para lo cual, resulta oportuno traer a colación, lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política, que al tenor dispone que:

*“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

*La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*

*Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”. (Subrayado fuera de texto).*

Conforme lo anterior, se desprende del texto constitucional subrayado, que es a través de la ley, ordenanza o acuerdo, en que se les permite a las autoridades fijar las tasas y contribuciones como recuperación de los costos de los servicios que presten o como participación en los beneficios que les proporcionen, incluyendo en todo caso el sistema y el método para definir tales costos, dicha retribución generalmente es proporcional, pero admite la aplicación de tarifas diferenciales.

Por lo tanto, estableció la Corte Constitucional en Sentencia C-495 del 26 de septiembre de 1996 [Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz], lo siguiente: *“resulta constitucional que se transfiera a las autoridades administrativas la fijación de las tasas y contribuciones, siempre y cuando concorra previsión legislativa expresa respecto al método y sistema para su cálculo”*. En otras palabras, es obligación ineludible del legislador fijar los parámetros para la recuperación de costos de la entidad y la participación en los beneficios que le representa al contribuyente, la cual *“no significa necesariamente la expresión aritmética o numérica mediante fórmulas exactas, sino que mediante la ley, ordenanzas y acuerdos se recojan*



*también hipótesis normativas”, ni tampoco que se deba llegar al más mínimo detalle.*

De otro parte, es acertado fijar los topes tarifarios en UVT, teniendo en cuenta que el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 estableció que a partir de enero 1 de 2020 *“todas las multas, tasas, tarifas, sanciones y estampillas que actualmente se encuentran expresadas en términos de salarios mínimos mensuales legales vigentes – SMMLV – (caso, por ejemplo, de las multas de tránsito, las sanciones del Código Penal y las tarifas para renovar la matrícula mercantil) deberán ser expresadas en UVT”.*

Por último, en virtud al amplia margen de configuración del legislador en esta materia, se propone establecer como un criterio tarifario, la implementación de los datos que anualmente publica el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) respecto del número de graduados de programas de educación superior en el país, discriminados, entre otros criterios, por programa académico, área de conocimiento y núcleo básico de conocimiento, por ende, la propuesta plantea que a partir de la entrada en vigencia de la ley, el SNIES deberá publicar anualmente la información correspondiente a los graduados de las profesiones asociadas a colegios y consejos profesionales, divididos por quintiles. En el quintil 1 se ubicarán los colegios o consejos profesionales con el menor número de graduados y en el quintil 5, los colegios o consejos profesionales con el mayor número de graduados.

De esa forma, los colegios y consejos profesionales que hayan tenido el mayor número de graduados (quintil 5) en el año anterior, podrán cobrar hasta seis (6) UVT, teniendo en cuenta que los costos de expedición de la tarjeta o matrícula profesional, inscripción en el registro profesional y de vigilancia y control de la profesión se dividirán un mayor número de personas; los colegios y consejos profesionales que hayan tenido un número intermedio de graduados (quintiles 3 y 4), podrán cobrar una tarifa que no supere las ocho (8) UVT; y finalmente, los colegios y consejos profesionales que hayan tenido el menor número de graduados (quintil 1 y 2), podrán cobrar hasta diez (10) UVT, puesto que los costos de expedición de la tarjeta o matrícula profesional, inscripción en el registro profesional y de vigilancia y control de la profesión se dividirán en un menor número de interesados.

## CONCLUSIONES



De lo anterior se concluye que más de la mitad de los jóvenes que logran culminar sus estudios de educación superior en el país, acuden a los programas académicos que ofrecen las Universidades del sector privado, muchos de los cuales no cuenta con los ingresos necesarios para sufragar los costos de matrícula, lo que los obliga a acudir a créditos educativos, que según los datos arrojados por ICETEX, para la vigencia del año 2018 fueron desembolsados 35.405 nuevos créditos dentro de las dos convocatorias realizadas, con un giro recursos cercano a los \$244.137 millones, sumado al hecho que una vez culminado sus estudios, debe sufragar los gastos correspondientes por derechos de grado para obtener su título profesional, aunado al costo adicional derivado del requisito de acreditación para su adecuado ejercicio, lo que se deriva en la mayoría de los casos en una barrera de acceso al empleo y oportunidades de trabajo, pues demanda una serie de recursos que afectan las finanzas de los nuevos profesionales que pretende ingresar a la oferta de empleo que entre otras cosas se evidencia un repunte en la tasa de desempleo juvenil en el país.

Aunado a ello, dado que no existe en el panorama nacional, criterios de tasación que estén estrechamente ligados con las necesidades y las dinámicas de la económica actual, que regulen el cobro de la acreditación del requisito de idoneidad, de las profesiones u ocupaciones que por disposiciones legal así lo demande, se torna procedente regular su régimen de tasación, bajo unos parámetros de proporcionalidad que busquen alivianar las cargas de la comunidad estudiantil, que según cifras del Ministerio de Educación se verificó que del total de estudiantes egresados para el año 2018, 220.842 fueron graduados de Instituciones de Educación Superior del sector Oficial, lo que equivale al 45.8%, que contrastado con el número de estudiantes graduados en las Institución de Educación Superior Privadas, que corresponde a 261.280 estudiantes, conforman el 56.2%.

## **CONFLICTOS DE INTERÉS**

Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

De manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este

proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

De los Congresista,



**OSCAR SANCHEZ LEON**  
Representante a la Cámara



**JOSE LUIS CORREA LOPEZ**  
Representante a la Cámara



**RODRIGO ROJAS LARA**  
Representante a la Cámara

Scanned with  
CamScanner



**ADRIANA MAGALI MATIZ**  
Representante a la Cámara



**CARLOS JULIO BONILLA**  
Representante a la Cámara



**ALEJANDRO VEGA PÉREZ**  
Representante a la Cámara



**JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO**  
Representante a la Cámara  
Bogotá



**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA.**  
Representante a la Cámara  
Departamento Norte de Santander

**ALFREDO DELUQUE ZULETA**  
Representante a la Cámara



**JUAN CARLOS LOSADA VARGAS**  
Representante a la Cámara por  
Partido Liberal Colombiano