

Bogotá,

Doctor
IVAN DARIO AGUDELO ZAPATA
Representante a la Cámara
Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 607 - 608
Bogotá D.C.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 03-18-2016 3:18:55 PM
Al contestar cite este No. 2016-EE-032232 FOL:1 ANEX:0
Origen: Despacho del Ministro
Destino: Congreso de la República / Ivan Dario Agudelo Zapata
Asunto: Respuesta al PL-162/2015 cámara


Referencia: Concepto al Proyecto de Ley No. 162 de 2015 Cámara.

Respetado Representante Agudelo:

En atención a su solicitud, cordialmente remito el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley No. 162 de 2015 Cámara "Por la cual se modifica la Ley 1286 de 2009, se transforma el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Solicito de manera atenta tener en cuenta las observaciones que el Ministerio hace sobre el proyecto de ley.

Cordialmente,


GINA PARODY D'ECHEONA
Ministra de Educación Nacional.
7949

Copia: H.R Héctor Javier Osorio
H.R. Ciro Rodriguez

CAMARA DE REPRESENTANTES
UNIDAD DE CORRESPONDENCIA
RECIBIDO
18 MAR 2016
Nº 3240
FIRMA:
HORA: 4:30pm

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Proyecto de Ley No. 162 de 2015 Cámara "Por la cual se modifica la Ley 1286 de 2009, se transforma el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones"

I. CONSIDERACIONES DE CONSTITUCIONALIDAD

El objetivo del proyecto de ley es transformar en Ministerio al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), creando de esta manera una nueva entidad pública y modificando igualmente la estructura de la administración nacional, materias que de acuerdo con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política, debe corresponder, en principio, a una iniciativa reservada por parte del Gobierno nacional.

Para entender los alcances de constitucionalidad que motiva el presente concepto, se hace necesario previamente traer a colación lo que señala nuestra Constitución Política sobre la iniciativa legislativa reservada al Gobierno, así:

"Artículo 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

(...)

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta".

Por su parte, el segundo inciso del artículo 154 establece:

(...)

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; ...". (Subrayado fuera de texto).

Y reafirmando lo anterior, los numerales 15 y 16 del artículo 189 indican:

Artículo 189. *Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:*

(...)

15. *Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.*

16. *Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley."*

Como puede observarse de los postulados constitucionales antes citados, el Constituyente fue enfático en indicar las facultades exclusivas del Gobierno nacional en relación con la estructura y reforma de la administración nacional, suponiendo así un límite al Congreso de la República para que debata propuestas legislativas sobre estos temas.

Por lo tanto, y de acuerdo con el principio de iniciativa legislativa reservada descrito en el inciso segundo del artículo 154 Superior, los proyectos de ley que versen sobre la estructura de la administración nacional, la creación, supresión o fusión de ministerios y departamentos administrativos, entre otros, pueden ser tramitados por el Congreso de la República cuando sean presentados por el Gobierno nacional.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el siguiente sentido:

"Sin embargo, la Constitución ha reservado la capacidad de presentar proyectos de ley sobre ciertos temas al Gobierno, con el fin de asegurar el cabal cumplimiento de las funciones que le han sido otorgadas al Gobierno Nacional e igualmente, lograr una colaboración armónica entre los poderes ejecutivo y legislativo. Con ello, se ha mantenido el criterio aplicado por el artículo 79 de la Constitución de 1886, emergido de la reforma constitucional de 1968, en el sentido de procurar mantener un cierto orden institucional que, en lo que toca con las competencias propias del Presidente de la República (C.P. art. 189), facilite la continuidad y uniformidad de las políticas que éste haya venido promoviendo y desarrollando, impidiendo con ello que, como resultado de la improvisación o la simple voluntad legislativa unilateral, tales políticas puedan ser modificadas o suprimidas sin su iniciativa o consentimiento expreso.

*Así las cosas, de conformidad con lo ordenado por el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las siguientes leyes: (i) las que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas; (ii) las que determinan la estructura de la administración nacional y **crean, suprimen o fusionan ministerios,***

departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional (...)¹. (Negrillas fuera de texto).

No obstante, la Ley orgánica 5 de 1992 (Reglamento del Congreso de la República) establece lo siguiente en el parágrafo del artículo 142:

“Parágrafo. El Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias.

En desarrollo de la anterior disposición, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado en reiteradas ocasiones, que la iniciativa legislativa reservada del Gobierno nacional, no consiste únicamente en la mera presentación inicial de propuestas al Congreso, sino que también comprende el aval o la coadyuvancia que el mismo Ejecutivo, a través del ministro del ramo, manifieste respecto de los proyectos de ley que trate sobre materias de su exclusiva potestad, saneando con esta expresión de consentimiento la inconstitucionalidad que se hubiere producido por no haberse originado por iniciativa gubernamental.

Observemos lo señalado al respecto por la Corte Constitucional:

“...debe aclararse que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”

¹ Sentencia C-821 de 2011.

En relación con este tema, la Corte, a partir de una interpretación amplia y flexible de las disposiciones constitucionales que fijan el marco de las funciones parlamentarias, ha considerado que el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada y su participación activa en el proceso formativo de la ley, subsanan la restricción legislativa impuesta al Congreso por el precitado inciso 2° del artículo 154 Superior².

Así las cosas, y teniendo en cuenta que lo que se pretende con la iniciativa objeto de análisis es crear un nuevo ministerio, modificando de esta manera la estructura administrativa nacional, no puede más esta cartera sino sugerir al Congreso de la República, que solicite a las instancias competentes del Gobierno Nacional el aval o la coadyuvancia al presente proyecto de ley, para que de esta manera se subsane el posible vicio de inconstitucionalidad en el que este puede incurrir por la mencionada reservada legislativa de que trata el artículo 154 Superior.

II. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA.

1. Artículo 6.

El Consejo Nacional de Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación es un organismo anexo al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, encargado de la definición de los estándares y criterios de selección, evaluación y desarrollo para la calificación de proyectos, programas y estrategias del gobierno nacional.

Lo integra (...)

"Dos Rectores de Universidades (una pública y otra privada, seleccionados por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) o quien haga las veces de la entidad representante de la Educación Superior en el país)."

Sin perjuicio de la consideración de orden constitucional expuesta anteriormente, que puede determinar la viabilidad o no del proyecto, consideramos importante que se revise la elección de los dos rectores de universidades que harían parte del Consejo Nacional de Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación, me explico:

En primer lugar, porque no es clara la instancia encargada de hacer la elección de cada uno de ellos, si el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) o el ICFES.

En segundo lugar, porque tratándose del ICFES encontramos una imprecisión porque legalmente dicha entidad no ejerce la representación de la educación

² Sentencia C-1707/00.

superior en el país. Para sustentar lo anterior, podemos hacer alusión a Ley 1324 de 2009 que define el objeto de la mencionada entidad en los siguientes términos:

“El ICFES tendrá por objeto ofrecer el servicio de evaluación de la educación en todos sus niveles y adelantar investigación sobre los factores que inciden en la calidad educativa, con la finalidad de ofrecer información para mejorar la calidad de la educación. De la misma manera el ICFES podrá realizar otras evaluaciones que le sean encargadas por entidades públicas o privadas y derivar de ellas ingresos, conforme a lo establecido en la Ley 635 de 2000”³.

En definitiva, no veríamos viable que fuera el ICFES la entidad que participara en la elección de los rectores de las universidades, sino que dicha elección debería corresponder a las mismas instituciones, de acuerdo con el reglamento que para el efecto expida el Ministerio de Educación Nacional.

III. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, el Ministerio de Educación Nacional recomienda al autor, ponentes de la iniciativa, o al Congreso en general, solicitar al Gobierno nacional el aval o la coadyuvancia del proyecto de ley No. 162 de 2015 Cámara *“Por la cual se modifica la Ley 1286 de 2009, se transforma el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones”*, con el fin de que el mismo no contenga un posible vicio de inconstitucionalidad, así como también solicitamos atender la observación de conveniencia que hacemos al artículo 6.

Aprobó: Ingrid Carolina Silva – Jefe Oficina Asesora Jurídica
 Revisó: Jairo Valencia - Grupo Normatividad OAJ
 Projectó: Everardo Lozano Medina – Abogado- Oficina Asesora Jurídica

³ Artículo 12, inciso 2°