

OK  
Alejandra  
Bogotá D. C.,

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 12-20-2017 4:02:22 PM  
Al contestar cite este No. 2017-EE-220159 FOL:1 ANEX:0  
Origen: Despacho del Ministro  
Destino: Congreso de la República de Colombia / JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ  
Asunto: Concepto Proyecto de Ley 098 de 2017 Cámara

Doctor  
**JAIR JOSE EBRATT DIAZ**  
Secretario de la Comisión VI de la Cámara.  
Edificio Nuevo del Congreso  
Bogotá D.C.

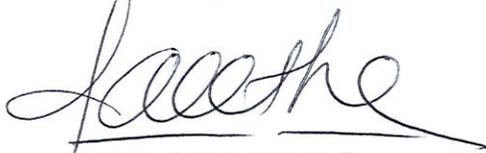
Referencia: Concepto a Proyecto de Ley No. 098 de 2017 - Cámara

Respetado Doctor:

Adjunto remito el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de Ley No. 098 - 2017 Cámara «*Por medio del cual se ajustan los criterios de focalización de la ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones*».

Solicitamos de manera atenta, tener en cuenta las observaciones que este Ministerio realiza sobre el proyecto de ley.

Cordialmente,

  
**YANETH GIHA TOVAR**  
Ministra de Educación Nacional



3ª Copia: H.R. Olga Lucia Velásquez Nieto. - Autora.  
H.R. Fredy Antonio Anaya Martínez– Ponente



100

S. D. G. S. P.

**CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**  
**Proyecto de Ley No. 098 de 2017 Cámara «Por medio del cual se ajustan los  
criterios de focalización de la ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones»**

**I. OBJETO DEL PROYECTO**

M3e.

El proyecto de Ley tiene como objeto ajustar los criterios de focalización de la Ley 1753 de 2015.

**II. CONSIDERACIONES DE CONSTITUCIONALIDAD:**

**1. En cuanto al artículo 2.**

«Artículo 2. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 (...)»

Para el Ministerio de Educación Nacional, la intención de modificar la Ley por la cual se expidió el «Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018», podría tener reparos de carácter constitucional, en especial con iniciativas exclusivamente reservadas al Gobierno Nacional y contempladas en el Artículo 154 Superior, de la siguiente manera:

«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; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.»

Al respecto, el numeral 3 del artículo 150 Constitucional consagra:

«3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.» Subrayado fuera de texto.

Con relación al tema, la Corte Constitucional Sentencia C-821 de 2011 expresó:

«La iniciativa legislativa reservada

*La iniciativa legislativa es aquella "facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurren a la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República con el fin de que éste les imparta el trámite constitucional y reglamentario correspondiente".*



*Esta potestad por mandato de la Constitución ha sido atribuida, en primer lugar, al Congreso de la República, el cual goza, en virtud del artículo 150 y 154 de la Carta, de una cláusula general de competencia legislativa; en segundo lugar, al Gobierno Nacional conforme al inciso 2 del artículo 154 Superior (...)*

*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»*

En ese orden de ideas, como bien lo ha mencionado la Alta Corporación, la iniciativa legislativa reservada tiene como objetivo la colaboración armónica de las dos ramas del poder público, además de procurar el orden institucional. En consecuencia, para esta Cartera la propuesta modificatoria de la Ley 1753 de 2015, debería ser de iniciativa del ejecutivo, de lo contrario estaría inmersa en contravenciones de carácter constitucional.

No obstante, el artículo 142 de la ley 5 de 1992 que desarrolla el postulado 154 Constitucional, enmarca los escenarios adecuados para la subsanación de la transgresión acontecida, conforme a ello, el Gobierno Nacional podrá coadyuvar si así lo considera en la iniciativa legislativa de su competencia, incluso antes de la aprobación de las plenarias, en tal sentido, mediante Sentencia C-821 de 2011 la Corte Constitucional desarrolló este postulado, señalando que:

*«Así las cosas, el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley con respecto a las materias señaladas en el artículo 154 superior y la participación de éste en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno o coadyuvancia”.»*

Con base en lo mencionado, la iniciativa legislativa reservada del Gobierno nacional, no consiste únicamente en la mera presentación inicial de propuesta 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.

En esa medida y en atención a los reparos expuestos, el Ministerio de Educación Nacional considera que las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley pueden vulnerar el principio de iniciativa reservada consagrado en el artículo 154 Superior; adicionalmente, ésta Entidad se abstendrá de coadyuvar la propuesta, por las razones que a continuación se exponen:

## **2. En cuanto al artículo 2.**

*«Focalización de subsidios a los créditos del Icetex. Los beneficiarios de créditos de educación superior que se encuentren en los estratos 1,2, y 3, solo pagarán el capital prestado durante su periodo de estudios, más la inflación causada de acuerdo con los datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), correspondientes al periodo de amortización.»*

El proyecto normativo propuesto, al prever como único mecanismo de priorización los estratos 1, 2 y 3, sin tener en cuenta otro tipo de factores tales como vulnerabilidad social o económica, eventualmente desbordaría la capacidad de beneficiarios del plan de focalización, situación que trae consigo la necesidad de destinar recursos adicionales para dar cumplimiento a la iniciativa legislativa, factores que implicarían un costo fiscal.

En ese entendido, es indispensable contar con el análisis del impacto fiscal de la iniciativa, por respeto al principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política que reza:

*«La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.*

(...)

***La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica»*** Negrillas fuera de texto.



Adicionalmente, debemos recordar que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 consagra que tratándose de iniciativas que generen algún costo fiscal para las finanzas públicas, se debe señalar expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, «*La fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo*». A continuación, indica la norma que además se debe contar con el respectivo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual en ningún caso podrá «(...) *ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo*»<sup>1</sup>.

Es de anotar que la Ley 819 de 2003 es de rango orgánica y, por consiguiente, está llamada a dirigir la actividad legislativa que adelante el Honorable Congreso de la República, según lo preceptuado en el artículo 151 de la Constitución Política. Significa lo anterior que, si un proyecto de ley no atiende las reglas establecidas en dicha norma, aquel contendrá un vicio por vulnerar el referido mandato constitucional.

Del análisis anterior, podemos deducir que a fin de racionalizar el proceso legislativo y coadyuvar a la efectiva aplicación de las leyes, en el presente caso, el proyecto de ley debe indicar un estimativo del costo fiscal, así como también, la definición de la fuente adicional de ingreso para su cubrimiento. Sobre la exigencia que hace el Legislador en la citada norma, la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos:

*«Evidentemente las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual, repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país.*

*De la misma manera el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7 analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho - que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios administrativos, presupuestales y técnicos- para asegurar su efectiva*

---

<sup>1</sup> Artículo 7 Ley 819 de 2003.



*implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento.»<sup>2</sup>*

En ese orden de ideas, para este Ministerio es innegable la necesidad de que el proyecto de ley deba estimar el costo fiscal de lo propuesto, además de la fuente de recursos adicionales que sufragaría el nuevo gasto que se derivaría de la implementación de la iniciativa en estudio, para lo cual, se hace indispensable contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de que trata el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Con base en lo anterior, el Ministerio de Educación considera que la iniciativa podría no haber tenido en cuenta lo estipulado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, aspecto que conlleva a la vulneración del artículo 334 Superior en cuanto al criterio de sostenibilidad fiscal, cuyo principal objetivo es orientar la intervención del Estado en pro de garantizar la estabilidad económica del país.

### **3. En cuanto al Parágrafo Cuarto del artículo 2.**

*«**Parágrafo Cuarto.** El Ministerio de Educación Nacional, el Consejo Nacional de Acreditación y el Fodeseq, diseñarán el correspondiente Plan para alcanzar la acreditación.*

*El Fodeseq de acuerdo con las directrices que imparta el Ministerio de Educación Nacional efectuará tanto el financiamiento como la verificación de cumplimiento del Plan. Para el efecto el Gobierno nacional dispondrá en el Fodeseq, los recursos requeridos para financiar o cofinanciar los mencionados planes. En todo caso el Fodeseq tendrá en cuenta el actual estado y características particulares de las instituciones de Educación Superior. El incumplimiento de las IES al Plan para alcanzar la acreditación de programas en alta calidad; les acarreará sanciones a que haya lugar.* Subrayado fuera de texto.

El Gobierno Nacional en uso de sus facultades otorgadas en el artículo 189 Constitucional, expidió el Decreto 5012 de 2009, mediante el cual modificó la estructura del Ministerio de Educación Nacional y fijó las funciones de sus dependencias, con ocasión a ello, asignó a las Direcciones de Calidad de la Educación Superior, y Fomento de la Educación Superior, entre otras, las siguientes:

*«Dirección de Calidad de la Educación Superior: Apoyar la formulación de estrategias y proyectos destinados a asegurar la calidad de la educación superior; Desarrollar planes y programas que permitan la integración entre la comunidad, el sector productivo y demás sectores con la educación superior; Dirigir los procesos de evaluación de la calidad de la educación superior y la información que debe*

---

<sup>2</sup> Sentencia C-502 de 2007



*registrarse en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior; Proponer los criterios a tener en cuenta en el diseño de la política de calidad y en los planes educativos de la Educación Superior; Diseñar, formular, ejecutar, monitorear y evaluar proyectos estratégicos que estén en el marco de la misión de la dirección.*

*Dirección de Fomento de la Educación Superior: Dirigir la realización de estudios sectoriales que sirvan de orientación en la formulación de políticas de educación superior; Desarrollar planes y programas que permitan la integración entre la comunidad, el sector productivo y demás sectores con la educación superior; Ejecutar las políticas de fomento de la educación superior y de la evaluación que contribuyan a cualificar los procesos educativos en todos sus niveles; Colaborar con las instituciones de Educación Superior para estimular y perfeccionar sus procedimientos de autoevaluación».*

Corolario de lo anterior, las acciones tendientes a la mejora continua de la calidad de la educación superior, están en cabeza de las distintas dependencias que hacen parte del Ministerio de Educación Nacional, en esa medida, la iniciativa que pretende asignar al Fodeseop la verificación de un «Plan» de acreditación, suprime competencias asignadas a esta entidad, facultad que el constituyente atribuyó al Presidente de la República mediante el artículo 189 Constitucional, razón por la cual, se solicita al Honorable Congreso tener en cuenta el presente reparo de constitucionalidad.

#### 4. En cuanto al Parágrafo Cuarto del artículo 2.

*«Parágrafo Cuarto. (...)*

*«...El incumplimiento de las IES al Plan para alcanzar la acreditación de programas en alta calidad; les acarreará sanciones a que haya lugar.»*

Con relación a la imposición de sanciones a Instituciones de Educación Superior que no logren acreditarse en programas de alta calidad, es pertinente traer a colación lo contemplado en el artículo 69 Superior que, respecto a la Autonomía Universitaria, señala:

*«ARTICULO 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.*

*La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado...»*

En atención al postulado Constitucional, la ley 30 de 1992 desarrolló lo referente a autonomía universitaria, y en cuanto a los procesos de acreditación mencionó:



«Artículo 53. Créase el sistema nacional de acreditación para las instituciones de educación superior cuyo objetivo fundamental es garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del sistema cumplen los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos.

Es voluntario de las instituciones de educación superior acogerse al sistema de acreditación. La acreditación tendrá carácter temporal...» Subrayado fuera de texto.

De igual manera, la Corte Constitucional en Sentencia T-669/00 en cuanto al tema ha expresado:

<<Uno de los aspectos que conforman el núcleo esencial de la autonomía universitaria, es la potestad de los centros educativos para señalar los planes de estudio, los métodos y sistemas de investigación, puesto que “por regla general la universidad se rige por el principio de plena capacidad de decisión, lo cual implica un grado importante de acción libre de injerencia legislativa y judicial, necesaria para desarrollar un contenido académico que asegure un espacio independiente del conocimiento, la capacidad creativa y la investigación científica”>>subrayado fuera de texto.

Con base en lo anterior, la acreditación por parte de las Instituciones de Educación Superior es voluntaria, criterio que se soporta en la capacidad de decisión y acción libre, de tal manera que, endilgar sanciones a éstas por no ceñirse a trámites y procesos de los cuales es autónoma su elección, contraría el postulado del Artículo 69 Constitucional.

### III. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA:

#### 1. Políticas Actuales en Materia de Educación Superior.

La propuesta de modificar el artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, con relación a la supresión de los puntos de corte del SISBEN como criterio de priorización de la población y, en términos generales cualquier proyecto normativo por medio del cual se busque mejorar las condiciones bajo las cuales la población vulnerable social y económicamente accede a los subsidios o apoyo del Estado para satisfacer sus necesidades, se considera acertado y consecuente con la política educativa.

No obstante, el proyecto normativo referenciado resulta inconveniente en tanto que no cumple con esta finalidad, pues el ajuste de los criterios de focalización no facilita ni permite optimizar la asignación de subsidios para acceder y permanecer en la educación superior.



## 2. Consideraciones de Conveniencia y Pertinencia Técnica.

Mediante CONPES 3877 del 5 de diciembre de 2016, se estableció una nueva metodología de priorización de la población que podría recibir subsidios del Estado, con enfoque de inclusión social y productiva que permite determinar la situación socio económica de los hogares y su capacidad para generar ingresos. De esta forma, la metodología basada en los puntos de corte del SISBEN propone una aproximación integral a la situación real de los hogares con un enfoque de inclusión social y productiva.

En este sentido, la eliminación del criterio del SISBEN como mecanismo de priorización para asignar los subsidios del Estado, en este caso, para apoyar el acceso y permanencia en la educación superior, no es consecuente con los objetivos que se buscan desde el Gobierno Nacional para focalizar el esfuerzo del Estado hacia la población con mayor escasez de recursos.

Ahora, la misma observación recae sobre la condonación de los créditos educativos que se otorgan a través del ICETEX; proponer que éstos privilegios financieros se otorguen a quienes logren los mejores resultados en la prueba de Estado Saber Pro, incluyendo la condición de ubicarse en el decil superior de su respectiva área "*por departamento dando cobertura e inclusión a estudiantes de zona rural*", al tratarse de educación superior, la propuesta puede resultar lesiva para el sector. A diferencia de la priorización que sí se hace respecto del examen Saber 11, la formación superior conlleva una responsabilidad social respecto del futuro profesional dada su incidencia en la comunidad, verbigracia, como ejemplo, se resalta que profesionales en áreas como la medicina, derecho, finanzas, y demás, deben tener las mismas calidades formativas tanto en las zonas urbanas como rurales.

Entonces, de esta forma resulta inocuo priorizar los resultados que logren los profesionales de las zonas rurales, pues se asume que éstos, están en igualdad de condiciones para ejercer su profesión frente a quienes se gradúan en zonas urbanas.

Finalmente, respecto a la preferencia para asignación de becas y créditos educativos a través del ICETEX a quienes estén matriculados en programas o instituciones con acreditación, es importante resaltar que existe un número significativo de beneficiarios de estos créditos quienes adelantan sus estudios en instituciones y programas no acreditados, los cuales están facultados por el Estado para ofertar y desarrollar el servicio educativo, en tanto cumplan las condiciones mínimas previstas por las normas vigentes, aunado a ello, no puede obviarse que la acreditación es un trámite que depende de la voluntad de cada Institución de Educación Superior, basándose en el principio de la autonomía universitaria.

Frente a este aspecto, se hace necesario mencionar que existe y está en trámite, el proyecto de Ley 95 de 2017 Cámara, que tiene en cuenta los aspectos aquí enunciados y que propone un margen de tiempo más favorable para que las Instituciones de

Educación Superior agilicen sus procesos de educación o la acreditación de sus programas.

**3. Respecto al párrafo tercero y cuarto del artículo 2 del proyecto de ley:**

*“Artículo 2. Modifíquese el artículo 61 de la ley 1753 de 2015 el cual quedará así:*

**Artículo 61.** *Focalización de subsidios a los créditos del Icetex. Los beneficiarios de créditos de educación superior que se encuentren en los estratos 1,2 y 3, solo pagarán el capital prestado durante su período de estudios, más la inflación causada de acuerdo con los datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), correspondientes al periodo de amortización.*

(...)

**Parágrafo Tercero:** *El Fodeseq creará, un fondo específico, para el manejo de los recursos que el Gobierno Nacional asigne, para el financiamiento y cofinanciamiento de los planes que las Instituciones de Educación Superior presenten para alcanzar la acreditación de programas o acreditación institucional.*

**Parágrafo Cuarto:** *El Ministerio de Educación Nacional, el Consejo Nacional de Acreditación y el Fodeseq, diseñarán el correspondiente Plan para alcanzar la acreditación. El FODESEP de acuerdo con las directrices que imparta el Ministerio de Educación Nacional efectuará tanto el financiamiento como la verificación de cumplimiento del Plan. Para el efecto el Gobierno Nacional dispondrá en el Fodeseq, los recursos requeridos para financiar o cofinanciar los mencionados planes. En todo caso el Fodeseq tendrá en cuenta el actual estado y características particulares de las Instituciones de Educación Superior. El incumplimiento de las IES al Plan para alcanzar la acreditación de programas en alta calidad; les acarreará las sanciones a que haya lugar”.*

Como observación inicial, es necesario recordar que la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, en su artículo 95 asignó al ICETEX la función de financiamiento y cofinanciamiento de programas y proyectos específicos de desarrollo científico, académico y administrativo de las instituciones de educación superior y estableció que los aportes de la Nación que se encuentren en el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (FODESEP) y que no se encuentren comprometidos presupuestalmente, serán transferidos al ICETEX para el ejercicio de esas funciones. Así mismo, esta normativa dispuso la liquidación de la participación de la Nación en el FODESEP.

De acuerdo con lo anterior, se observa que lo contemplado en los párrafos 3 y 4 del artículo 2 del proyecto de ley analizado, al disponer la creación de un fondo que maneje los recursos que el Gobierno Nacional asigne para el financiamiento y cofinanciamiento de los planes de las Instituciones de Educación Superior, desconoce lo establecido en el



artículo 95 del mismo Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, toda vez que allí se establece primero, la liquidación de la participación de la Nación en el FODESEP, y segundo, la asignación al ICETEX de la función de financiamiento y cofinanciamiento de proyectos que contribuyan al desarrollo de las instituciones de educación superior, ordenando del mismo modo la transferencia al ICETEX de los aportes de la Nación que han sido realizados al FODESEP. Por lo tanto, y como consecuencia de lo establecido en el artículo 95 de la Ley 1753 de 2015, la nación no volverá a realizar aportes al FODESEP, e incluso adelantará acciones para enajenar o disponer de su participación en el mismo, razón por la cual, resulta contradictoria la propuesta de los parágrafos 3 y 4 del artículo 2 de la iniciativa, al determinar la creación de un fondo en el FODESEP, en el cual la Nación ya no realiza aportes y en el que pretende liquidar su participación.

Por otro lado, nos permitimos informar que de acuerdo con lo establecido en los artículos 53 y 55 de la Ley 30 de 1992, la acreditación es un procedimiento que involucra un proceso de autoevaluación institucional voluntario, por lo tanto, no es conveniente disponer de un plan de acreditación obligatorio para que todas las instituciones de educación superior obtengan la acreditación, como así lo establece el parágrafo 4 del artículo 2 del proyecto de ley, y más aún se considera inapropiado el hecho de que la no acreditación acarree sanciones como lo dispone el aparte que subrayamos del mismo parágrafo. Lo anterior, desnaturaliza ese proceso voluntario que realizan las instituciones de educación superior en busca de su mejoramiento continuo.

**4. Frente al artículo 3 del proyecto de ley, el cual dispone:**

*“Artículo 3. Modifíquese el artículo 222 de la ley 1753 de 2015 el cual quedará así:*

*Artículo 222. Acreditación de alta calidad a licenciaturas. Las Instituciones de Educación Superior cuyos programas correspondan a Licenciaturas en Educación, deberán en la vigencia de 2018, demostrar ante la autoridad competente que se encuentran ejecutando el Plan de acreditación de programas en Licenciaturas de Educación o indicar al inicio de dicha vigencia las razones por las cuales aún no cuentan con dicho plan o si cuentan con éste, las razones por las cuales no han iniciado su ejecución. El Ministerio de Educación Nacional, el Consejo Nacional de Acreditación, la Universidad Pedagógica Nacional y el Fodeseop, en el marco de sus respectivos roles diseñarán el correspondiente Plan y acompañarán a las IES en su ejecución. El incumplimiento de las IES al Plan para alcanzar la acreditación de alta calidad de programas en Licenciaturas en Educación; les acarreará las sanciones a que haya lugar y la pérdida de vigencia del registro calificado”. Subrayado fuera de texto.*

Respecto al aparte subrayado, es necesario aclarar que de conformidad con la Ley 30 de 1992 y la Ley 1740 de 2014, la no acreditación, tanto institucional como de programas académicos, no es considerada como un motivo para la apertura de un proceso sancionatorio en contra de una institución, por lo tanto, no puede confundirse con una sanción, la consecuencia de que trata el inciso tercero del artículo 222 de la Ley 1753 de



2015, consistente en la pérdida de vigencia del respectivo registro calificado, pues esta es un efecto que prevé la misma norma por no acreditarse un programa académico de licenciatura en los términos que dispone el primer inciso del mismo artículo.

Al respecto, es necesario resaltar que el hoy vigente artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, establece que:

*ARTÍCULO 222. Acreditación de alta calidad a licenciaturas. Los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que tengan como mínimo cuatro (4) cohortes de egresados y que no se encuentren acreditados en alta calidad, deberán obtener dicho reconocimiento en un plazo de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.*

*Los programas de licenciaturas a nivel de pregrado que no cuenten con el requisito de cohortes antes mencionado deberán adelantar el trámite de acreditación en alta calidad en un plazo de dos (2) años, una vez cumplido el mismo.*

*La no obtención de dicha acreditación en los términos anteriormente descritos, traerá consigo la pérdida de vigencia del registro calificado otorgado para el funcionamiento del mismo.*

*PARÁGRAFO. El otorgamiento del registro calificado para licenciaturas y programas académicos enfocados a la educación, deberá cumplir unos parámetros mínimos de calidad establecidos por el Ministerio de Educación Nacional mediante estudios técnicos, sin perjuicio de la autonomía universitaria. Para ello, el Gobierno nacional deberá nivelar los criterios del registro calificado a los de alta calidad establecidos para estos programas, en un plazo de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. (...)*

*En todo caso, el Ministerio de Educación Nacional, a partir de la expedición del decreto, adelantará acciones de fomento y promoción para que los programas de licenciaturas señalados en el inciso anterior avancen en el proceso de fortalecimiento institucional que los conduzca a la acreditación en alta calidad. Estas acciones deberán responder a las particularidades de las instituciones y programas»*

De acuerdo con lo anterior, el citado artículo 222 de la Ley 1753 comprende 5 aspectos, a saber:

1. La obligatoriedad de la acreditación de alta calidad para los programas de licenciaturas.
2. La diferenciación de cohortes de egresados para determinar el término para hacer exigible la acreditación de alta calidad para los programas académicos de licenciatura.



3. La consecuencia legal de la no obtención de la acreditación de alta calidad para los programas de licenciaturas.
4. La nivelación, por parte del Ministerio de Educación Nacional, de los criterios de registro calificado a los de alta calidad, para los programas de licenciaturas,
5. La ampliación del plazo de 32 meses más a partir fecha del 28 de mayo de 2017, para que los programas de licenciaturas que son ofrecidos en los departamentos donde se localizan los municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), de conformidad con lo previsto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, puedan acreditarse, sin que su respectivo registro calificado pierda vigencia.

Como se puede observar, la propuesta de modificar el artículo 222 del Plan Nacional de Desarrollo, desconoce los aspectos anteriormente mencionados, limitándose así a establecer un plan de acreditación para programas de licenciatura, sin tener en cuenta las condiciones de calidad para el otorgamiento y renovación del registro calificado desarrollados por el Ministerio de Educación Nacional mediante el decreto 2450 de 2015.

Téngase en cuenta que el Decreto 2450 de 2015, equiparó las condiciones del registro calificado de los programas de licenciatura a los lineamientos fijados para la acreditación en alta calidad, y reguló el plazo para que las instituciones de educación superior solicitaran la acreditación de sus programas académicos de licenciaturas, señalando que aquellos programas que tuvieran cuatro cohortes de egresados al 9 de junio de 2015, debían radicar su solicitud de acreditación antes del 9 de junio del 2016, en atención a ello, la gran mayoría de instituciones que cumplían ese requisito de cohortes de egresados de sus programas de licenciaturas, iniciaron su proceso de acreditación en las respectivas fechas establecidas en el Decreto 2450 de 2015.

Adicionalmente, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades Constitucionales conferidas en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, expidió el Decreto – Ley 892 de 2017, mediante el cual amplió el plazo por el término de 32 meses más a partir del 28 de mayo de 2017, para que los programas de licenciaturas que no estuvieran acreditados al 9 de junio de 2017, y que sean ofrecidos en los departamentos donde se localizan los municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), de conformidad con lo previsto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se pudieran acreditar. Vale la pena resaltar, que el Decreto 892 de 2017, mediante sentencia C-535/17, fue declarado exequible por la Corte Constitucional.

De acuerdo con lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional a la fecha ya ha emitido los actos administrativos que decidieron las solicitudes de acreditación de los programas de licenciaturas que estaban en la obligación de obtener la acreditación al 9 de junio de



2017, en cumplimiento del artículo 222 de la Ley 1753, inclusive está culminando el proceso de resolver los recursos de reposición interpuestos por las instituciones.

Como resultado del anterior proceso de acreditación, actualmente se tiene que de los 352 programas académicos que cumplían el requisito de las 4 cohortes de egresados que disponía el primer inciso del artículo 222 del Plan Nacional de Desarrollo, 215 se acreditaron, 89 fueron beneficiarios del Decreto 892 de 2017 y 48 perderán la vigencia por la no obtención de la acreditación en alta calidad en cumplimiento del inciso 3 del mencionado artículo 222.

Así la cosas, se observa que la propuesta de modificación del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, que dispone el artículo 3 del proyecto de ley, resulta inconveniente, teniendo en cuenta que desconoce los procesos normativos y de acreditación llevados a cabo durante los años 2015, 2016 y 2017, tendientes a la mejora continua de la calidad de la educación superior.

Aunado a lo anterior, es necesario referir que, en cumplimiento del inciso tercero del artículo ibídem, existen actos administrativos en firme mediante los cuales se otorgaron y negaron acreditaciones de alta calidad a programas de licenciatura, en ese entendido, aquellos que no la obtuvieron, perdieron la vigencia del registro calificado, motivo por el cual una nueva ley, como lo sería la iniciativa analizada, no puede tener efectos retroactivos con relación a los registros calificados que antes de su expedición perdieron vigencia, teniendo en cuenta el principio de irretroactividad de la ley.

##### 5. Consideraciones finales:

El proyecto de ley analizado es consecuente con la intención de toda política pública respecto de la determinación de criterios para optimizar la asignación del gasto público, particularmente, para la asignación de subsidios. No obstante, este proyecto desconoce el instrumento técnico con que cuenta el Estado para realizar dicha priorización, como lo es el SISBEN.

Resulta inconveniente otorgar condonaciones a los mejores Saber Pro por Departamento y dando cobertura e inclusión a estudiantes de zonas rurales, esto, por cuanto se parte de la base de que todos los profesionales deben formarse con similares condiciones de calidad. De otra forma, quienes se gradúen de zonas rurales con criterios distintos o inferiores a quienes se gradúen de zonas urbanas, no estarían facultados para ejercer su profesión con la debida idoneidad.

Sobre la modificación de la condición de otorgar los créditos y becas a través del ICETEX, únicamente a quienes cursen programas en instituciones acreditadas o en proceso de acreditación, se resalta que existe en trámite el Proyecto de Ley 95 de 2017 – Cámara, que propone condiciones más favorables que las analizadas en este documento.



#### IV. CONCLUSIONES.

El Ministerio de Educación Nacional reconoce el espíritu loable de la propuesta legislativa, sin embargo, considera que el contenido y alcance de la misma podría resultar inconstitucional e inconveniente para el sector educativo, por lo cual, respetuosamente solicita tener en cuenta las observaciones expuestas frente al proyecto de ley No. 098 de 2017 Cámara

Aprobó: Martha Lucia Trujillo Calderón - Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Revisó: José Alejandro Bastidas Rodríguez – Grupo Normatividad OAJ  
Proyectó: Emmanuel Enríquez Chenás – Grupo Normatividad OAJ

Basado en concepto emitido por la Dirección de Fomento para la Educación Superior.