

Bogotá D.C., agosto 08 de 2019
SG.2-1443/2019

Doctora
DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria
Comisión Sexta Constitucional Permanente
Honorable Cámara de Representantes
Ciudad

Ref. Comentarios Proyecto de Ley No. 372 de 2019 Cámara

Respetada doctora Diana Marcela:

Por medio de la presente me permito enviarle copia de los comentarios suscrito por el Ministro de Educación Nacional, doctora MARIA VICTORIA ANGULO GONZALEZ, al Proyecto de Ley No. 372 de 2019 Cámara **"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MECANISMOS INSTITUCIONALES EFICIENTES PARA LA PERMANENCIA Y GRADUACIÓN ESTUDIANTIL EN INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**.

Lo anterior para que se haga extensivo a los Representantes ponentes del Proyecto y que obre en el expediente legislativo, así mismo le informo que estos comentarios ya fueron enviados a Imprenta Nacional para que sean publicados en la Gaceta del Congreso.

Atentamente,



JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

Anexo lo enunciado

Hasbleidy Suárez

COMISIÓN
RECIBIDA
A299
8/19
2:44
Rad 242



Bogotá D.C.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 08-02-2019 8:12:04 AM
 Al contestar cite este No. 2019-EE-108686 FOL:1 ANEX:0
 Origen: Asesores del despacho
 Destino: Senado de la Republica / Jorge Humberto Mantilla
 Asunto: Concepto PL. 372-2019 Cámara

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
 Secretario General
 Cámara de Representantes
 Bogotá D.C.

Referencia: Concepto a Proyecto de Ley No. 372 de 2019 Cámara .


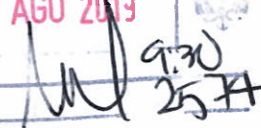
Respetado doctor Mantilla, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley No. 372 de 2019 Cámara, "Por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la permanencia y graduación estudiantil en instituciones de educación superior, de la población víctima del conflicto armado y se dictan otras disposiciones".

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.


Cordialmente,


MARIA VICTORIA ANGULO GONZALEZ
 Ministra de Educación Nacional

Cámara de Representantes
 Secretario General
 CORRESPONDENCIA
 02 AGO 2019
 Recibido No. 
 Recibido por 

Autores: H.R. Buenaventura Leon Leon, H.R. Adriana Magali Matiz Vargas, H.R. Juan Carlos Wills Ospina, H.R. Juan Carlos Rivera Peña

Ponentes: Aquileo Medina Arteaga (Coord), H.R. Rodrigo Arturo Rojas Lara, H.R. Esteban Quintero Cardona, H.R. Mónica Liliana Valencia Montaña, H.R. Emeterio José Montes De Castro


 Al responder cite radicado: **20190020149242** Id **26828**
 Folios: 4 Fecha: 2019-08-02 09:37:59
 Anexos: 0
 Remitente : MIN EDUCACION
 Destinatario: JORGE HUMBERTO MANTILLA

Aprobó: Luis Fernando Pérez Pérez – Viceministro de Educación Superior
 Luis Gustavo Fierro Maya - Jefe Oficina Asesora Jurídica
 Revisó: Carolina Guzmán Ruiz - Directora de Fomento de la Educación superior
 Biviana Trujillo Ramírez – Asesora Despacho Ministra



Concepto Proyecto de Ley No. 372 de 2019 Senado
«Por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la permanencia y graduación estudiantil en instituciones de educación superior, de la población víctima del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.»

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

La iniciativa tiene como objeto promover y mejorar la permanencia y graduación en la educación superior de la población víctima del conflicto armado en Colombia y brindar herramientas que permitan a las instituciones de educación superior en el marco de su autonomía, establecer modelos de gestión de permanencia y graduación estudiantil para la población víctima del conflicto armado, a través de mecanismos institucionales eficientes.

Así las cosas, el presente concepto aborda los aspectos contenidos en la iniciativa que involucran al sector educativo y que de manera respetuosa el Ministerio de Educación Nacional se permite presentar, en ejercicio de sus competencias.

II. MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL

- Constitución Política de Colombia,
- Ley 115 de 1994 .
- Ley 1188 de 2008.
- Ley 1618 de 2013.
- Decreto 1075 de 2015.
- Ley 809 de 2003

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1) Respeto del artículo 2, 6 y 7.

De manera respetuosa, esta cartera se permite manifestar que conforme a lo establecido en el artículo 69 de la Constitución Política y los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, las instituciones de educación superior, gozan de plena autonomía administrativa y financiera para elaborar y manejar su presupuesto, para autodeterminarse y autogobernarse, incluyendo la dirección de la administración, financiación y aprobación de recursos para el cumplimiento de su misión social y función institucional.

La capacidad de autodeterminación y autorregulación que caracteriza a las universidades estatales les proporciona una capacidad especial de decisión para el desempeño de sus funciones, para darse su organización y gobierno, y para manejar su presupuesto conforme al régimen especial autorizado por la Constitución.

De otra parte, es importante mencionar que la Ley 1188 de 2008 regula las condiciones para oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior, dentro de las cuales se encuentra la relacionada con el bienestar universitario que se encuentra reglamentada en el Decreto 1295 de 2010 compilado en el Decreto 1075 de 2015. En ese contexto, resulta oportuno destacar que el modelo de bienestar universitario es definido por cada institución de educación



superior en ejercicio de su autonomía y de acuerdo con el presupuesto que de manera autónoma destine a los programas, planes y proyectos que decida priorizar.

Uno de los factores de evaluación dentro del modelo de bienestar, lo constituye la identificación y seguimiento a las variables asociadas a la deserción y a las estrategias orientadas a disminuirla, los cuales, igualmente son definidos de manera autónoma por cada institución.

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido en la sentencia T-736/11 que *«Esta facultad, también les permite a las autoridades universitarias crear incentivos académicos, económicos y administrativos a sus estudiantes, los cuales pueden tener un carácter permanente, transitorio, o su otorgamiento puede estar sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos. Cuando las directivas universitarias deciden crear este tipo de beneficios deben establecer de manera clara los destinatarios, los documentos requeridos y el procedimiento con el cual se debe cumplir»*.

Así entonces, las disposiciones de la iniciativa en comento pueden tener vicios de inconstitucionalidad por afectar la autonomía de las universidades, en tanto que a ellas corresponde determinar su presupuesto y establecer los planes de bienestar universitario.

2. Respetto al artículo 5, término de reglamentación del modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil para la población víctima del conflicto armado.

Con relación al término de 6 meses para la reglamentación del modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil para la población víctima del conflicto armado, por parte del Ministerio de Educación Nacional, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-189 de 2017 señaló que la duración de la vigencia de un precepto legal determinado por el legislador *“tiene carácter meramente impulsor”*, y no es obstáculo para que el Presidente de la República lleve a cabo la potestad reglamentaria como suprema autoridad administrativa, ni tampoco implica una caducidad en la función reglamentaria otorgada por la Carta Política.

Al respecto dijo la Corte:

«Pero además de lo anterior, puede ocurrir también que el legislador fije un término específico al Presidente para que expida la reglamentación indicada en la ley. No obstante esto, la Sala ha recalado que el Presidente puede llevar a cabo la potestad reglamentaria en todo tiempo, pues la Constitución no fija plazo perentorio para su ejercicio. Ha reiterado que se trata de una atribución inalienable, intransferible, irrenunciable e inagotable, por cuanto no tiene término y puede ejercerse en cualquier momento, dado que es una competencia constitucional indispensable para que la Administración cumpla en debida forma, en las cambiantes circunstancias sociales, su función de ejecución de la ley.

En consecuencia, la jurisprudencia de la Corte ha considerado que mientras dure la vigencia de una regulación legal, el Presidente puede llevar a cabo la labor de reglamentarla y variar el contenido del respectivo reglamento. Ha sostenido, además, que si el legislador ha establecido un plazo, este tiene carácter meramente impulsor, pues no impide que la autoridad administrativa emita la reglamentación antes del término previsto ni que pierda competencia para hacerlo una vez vencido el mismo. En otras palabras, la fijación de un plazo de esas características, de ninguna manera afecta el ejercicio ni implica una caducidad del poder reglamentario que la Constitución ha conferido al Presidente».

Por lo que los términos de la disposición no implican caducidad, puesto que son exclusivamente una *garantía formal* para el ejercicio de la potestad reglamentaria en cabeza del Presidente de la República, tal cual la ha conferido la Constitución en su artículo 189, numeral 11, y sin embargo,



esta potestad es discrecional y ejecutable incluso después de que el término establecido por la ley ha vencido.

IV. CONSIDERACIONES TÉCNICAS

El Ministerio de Educación Nacional es la entidad cabeza del sector educativo, que establece las políticas y los lineamientos para que el sector preste un servicio de calidad con acceso equitativo y con permanencia. Así mismo, orienta al sistema de educación superior en el marco de la autonomía universitaria, fomentando el acceso con equidad a la ciudadanía colombiana, fomenta la calidad académica, la operación del sistema de aseguramiento la calidad, la pertinencia los programas, la evaluación permanente y sistemática, la eficiencia y transparencia de la gestión para facilitar la modernización de las instituciones de educación superior y orienta para la implementación de un modelo administrativo por resultados y la asignación de recursos con racionalidad.

Es así que hoy se cuenta con orientaciones para las Instituciones de Educación Superior - IES en materia de permanencia con la *“guía para la implementación del modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil en Instituciones de Educación Superior”* así mismo, se han desarrollado los lineamientos de Educación Inclusiva con los cuales se busca incentivar a las IES en la definición de acciones y estrategias para el fortalecimiento del enfoque diferencial en el acceso, permanencia y condiciones de calidad de las IES en el país de las poblaciones de especial protección constitucional (Población Víctima, Población con discapacidad, Grupos étnicos – indígenas, comunidades negras, Rrom, Población de Frontera).

Con dichas acciones y en concordancia con el respeto, garantía y protección del principio de autonomía universitaria establecido en el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia¹ y en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, se busca que las IES cuenten con elementos suficientes que puedan articular dentro de su accionar.

Ahora bien, en atención a definir un modelo de permanencia, como se ha indicado en los lineamientos de educación superior inclusiva, se debe procurar por el principio de equidad a la atención de las poblaciones de especial protección constitucional en general y no solo a tipo de población como lo propone el proyecto de ley que se está presentado.

Con relación al artículo 2 en el que se señala: Modifíquese el artículo 118 de la ley 30 de 1992, el cual quedará así:

“Art. 118. Cada Institución de Educación Superior destinará por lo menos el dos por ciento (2%) de su presupuesto en funcionamiento así:

1 Constitución Política de Colombia 1991. Art. 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. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.”*

2 Artículo 28. *La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. Artículo 29. La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos: e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.....*



Entre el 0.3% y hasta el 0.5% por ciento para atender el modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil para la población víctima del conflicto armado y el restante porcentaje para atender adecuadamente su propio bienestar universitario."

Es preciso señalar, que la Ley 30 de 1992 en su artículo 118 hace alusión a la inversión de recursos en Bienestar Artículo 118. Cada institución de Educación Superior destinará por lo menos el dos por ciento (2%) de su presupuesto de funcionamiento para atender adecuadamente su propio bienestar universitario, entendiendo el bienestar de acuerdo a lo establecido por el Consejo Nacional de Educación Superior en su acuerdo 03 de 1995, mediante el cual se busca el desarrollo humano, mejoramiento de la calidad de vida de las personas y del grupo institucional (estudiantes, docentes – investigadores y personal administrativo) como un todo. Adicionalmente es preciso resaltar que la permanencia hace parte del bienestar en lo correspondiente a los estudiantes específicamente.

Ahora bien, definir recursos exclusivamente para la población víctima, contradice lo planteado en temas de gestión de permanencia con equidad, la cual tiene el objeto de eliminar las barreras de acceso y permanencia a la educación superior para todos los grupos poblacionales y fortalecer acciones para la población de especial protección constitucional, (población víctima, con discapacidad, grupos étnicos – indígenas, comunidades negras, rrom, población de frontera).

Por ello es del caso indicar que, al Ministerio de Educación Nacional como ente rector en el país en materia de política educativa, le resulta inconveniente se realicen esfuerzos únicamente beneficiando a un determinado sector o área del conocimiento, lo cual beneficiaría a un determinado grupo poblacional, hecho que podría vulnerar el derecho a la igualdad frente a los demás sectores sociales que también demandan educación de calidad.

Por ello, el Gobierno Nacional ha fortalecido el financiamiento a la demanda a través de un esquema de financiación para facilitar el acceso y permanencia de la población víctima del conflicto armado, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Educación Nacional, junto con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el ICETEX, constituyeron el "Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado en Colombia, como medida de reparación integral, adoptada conjuntamente con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, con el objeto de ser una medida de asistencia, atención y reparación integral, para fomentar el acceso, permanencia y graduación en educación superior, a la población víctima del conflicto armado interno de Colombia. Es de resaltar que la Secretaria de Educación Distrital (SED) de Bogotá, se adhirió a través el 08 de noviembre de 2013.

Con el fondo se otorgan créditos educativos condonables a los ciudadanos para cursar programas académicos de educación superior de pregrado en Colombia, que financian:

- Créditos 100% condonables para programas de nivel técnico profesional, tecnológico o universitarios, cubriendo el valor total de la matrícula hasta por once salarios mínimos mensuales legales vigentes (11 SMMLV).
- Recurso de Sostenimiento que se entrega al estudiante por semestre, este recurso se entregará durante el tiempo que dure el programa académico y solamente por el número de créditos o el equivalente en semestres que tenga el programa. El recurso es de uno punto cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (1.5 SMMLV).



- Recurso de Permanencia por valor de 1 SMMLV por semestre dirigido a las Instituciones de Educación Superior que desarrollen programas diferenciales y preferenciales con enfoque de reparación integral y que presenten al Ministerio de Educación Nacional los informes semestrales de permanencia; así mismo, el promedio académico de los beneficiarios que se reporten en los informes semestrales deberá ser igual o superior a 3.5.

Es así que, además de la financiación al acceso a un programa de educación superior para la población víctima del conflicto armado, el fondo contempló una ayuda en dinero para el sostenimiento del estudiante en cada semestre de la cohorte, y además se asignan recursos a la institución de educación superior para que implemente a esta población programas de permanencia diferencial. Este conjunto de acciones busca garantizar el logro de la graduación estudiantil.

Dichos créditos educativos se adjudican a los ciudadanos que logran los más altos puntajes en los criterios de selección que se indican en las convocatorias que son publicadas por el ICETEX en su sitio web www.icetex.gov.co, en el menú Estudiante / Fondos en Administración / Programas Especiales / Fondo para víctimas del conflicto armado. La cantidad de adjudicaciones puede variar según la disponibilidad presupuestal que se tenga al momento de abrir cada convocatoria.

Este fondo financia mediante crédito educativo condonable un (1) programa académico en educación superior por beneficiario en los niveles técnico profesional, tecnológico o universitario a partir de cualquier semestre o año y por el tiempo de duración del programa académico según el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior -SNIES-. El Fondo financia programas únicamente en Colombia y en nivel de formación de pregrado.

Ahora bien, dentro del avance de este fondo, según la Red Nacional de Información de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en Colombia están reconocidas como víctimas más de 8.8 millones de personas, de las cuales más del 60% son niños, niñas y adolescentes sujetos de educación.

Actualmente los aspirantes al Fondo deben cumplir con los siguientes requisitos iniciales:

- No tener título profesional de nivel universitario.
- Estar incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV) o reconocido como tal en las Sentencias de Justicia y Paz o en las de Restitución de Tierras o en las de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- El documento de identidad con el cual el aspirante se identifica al momento de hacer su inscripción en la convocatoria, debe coincidir con el que se encuentra registrado en el RUV. Para este fin, es responsabilidad del aspirante actualizar sus datos de registro, de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011.
- Estar admitido en una Institución de Educación Superior reconocida por el Ministerio de Educación Nacional o estar cursando algún semestre de pregrado en una Institución de Educación Superior reconocida por el Ministerio de Educación Nacional en Colombia.
- Haber presentado la prueba Saber 11 o la prueba de Estado equivalente (para aspirantes a primer o segundo semestre académico) Promedio de notas (para aspirantes que deseen cursar estudios a partir del tercer semestre académico).
- Tener su propio correo electrónico.
- Inscribirse a través de la página web del ICETEX.



De igual modo, para la selección de los beneficiarios, la Junta Administradora del Fondo realiza un proceso de evaluación de cada aspirante con base en los siguientes criterios:

CRITERIOS	PUNTAJE
Puntaje obtenido en la prueba de Estado	
Desempeño en las pruebas SABER 11 o de la prueba de estado equivalente de los estudios de bachillerato	50
Promedio obtenido en el semestre académico inmediatamente anterior	
4.50-5.00	50
4.00-4.49	40
3.50-3.99	30
3.00-3.49	20
Estrato socioeconómico (el nivel del SISBEN excluye el estrato socioeconómico)	
Pertenecer a estrato socioeconómico 1	9
Pertenecer a estrato socioeconómico 2	7
Pertenecer a estrato socioeconómico 3	5
Pertenecer a estrato socioeconómico 4	2
Pertenecer a estrato socioeconómico 5	1
Pertenecer a estrato socioeconómico 6	0
SISBEN	10
Institución de Educación Superior	
Institución de Educación Superior Acreditada en Alta Calidad	8
Programa académico con acreditación de Alta Calidad del Concejo Nacional de Acreditación -CNA-	6
Procedencia de la Institución de Educación Media	
Rural	5
Urbana	4
Tipo de Institución de Educación Superior	
Pública	7
Privada	2
Modalidad del Programa Académico	
Presencial	7
Distancia Tradicional	3
Virtual	2
Sujetos de Especial Protección Constitucional	
Mujeres	1
Mujeres cabeza de familia	1
Victimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual	1
Grupos étnicos	1
Personas con Discapacidad	1
Reparación	
Sujetos de Reparación Colectiva	1
Mesas de Participación de Víctimas	1
Sentencias de Justicia y Paz	1
Sentencias Restitución de Tierras	1

Para la verificación y calificación del criterio del SISBEN, los aspirantes deben estar registrados en el SISBEN y cumplir con los siguientes puntos de corte:

No.	Área	Puntaje máximo
1	14 ciudades, son las 14 ciudades sin sus áreas metropolitanas, Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.	57,21
2	Resto urbano: Es la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, los centros poblados y la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades	56,32
3	Rural	40,75



En cada vigencia se asignan recursos al Fondo para cubrir la formación completa de los estudiantes a los que se les otorgue el crédito condonable en cada convocatoria. En este sentido, al Fondo se han invertido \$88.969 millones desde su constitución a la fecha para su fortalecimiento, tal como se muestra a continuación:

Año	Créditos Adjudicados	Recursos asignados
2013	896	\$ 33.484.267.627
2014	2.416	\$ 28.484.000.000
2015	1.107	\$ 15.000.000.000
2018	430	\$12.001.612.523
TOTAL	4.849	\$ 88.969.880.150

V. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta las consideraciones jurídicas y técnicas presentadas, el Ministerio de Educación Nacional de manera respetuosa se recomienda no dar trámite a la iniciativa legislativa por los siguientes motivos que a continuación se resumen:

- El proyecto puede presentar una falta a la garantía constitucional con respecto al principio de autonomía de las Instituciones de Educación Superior.
- Son las Instituciones de Educación Superior las que en el marco de la autonomía que les confiere la Constitución Política en el artículo 69 y la Ley 30 de 1992, las que deben identificar la pertinencia y necesidad del tipo de formación académica que requieren las regiones y el país.
- Se considera que no es conveniente técnicamente, dado que la modificación planteada en el tema de bienestar no recoge lo que el espíritu de la ley 30 ha planteado al respecto, pues se enfoca en la atención de un solo grupo poblacional, dejando en desigualdad la atención para las demás poblaciones de especial protección constitucional.
- En el mismo sentido, una modificación normativa del artículo 118 de la Ley 30 de 1992, a efecto de dar incorporación y consecuente beneficio a un determinado grupo poblacional, vulnera el derecho a la igualdad frente a los demás sectores sociales que también demandan educación de calidad.
- Así mismo, es de plena autonomía administrativa, educativa y financiera de las instituciones de educación superior, modificar la destinación presupuestal ya reconocida según lo establecido en el artículo 118 de la Ley 30 de 1992 para atender su propio bienestar universitario, así como incluir en su Plan Institucional el modelo gestión de permanencia y graduación para la población víctima del conflicto armado.

