



Al responder cite radicado: 20193.60024152 Id: 3895
Folios: 4 Fecha: 2019-02-13 14:55:45
Anexos: 0
Remitente : MINEDUCACION
Destinatario: DIANA MARCELA MORALES ROJAS

Bogotá D.C.,

Doctora
DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 02-13-2019 10:32:00 AM
Al contestar cite este No. 2019-EE-016189 FOL:1 ANEX:0
Origen: Asesores del despacho
Destino: Senado de la Republica / Diana Marcela Morales Rojas
Asunto: Concepto Pl. No. 232-18 Cámara

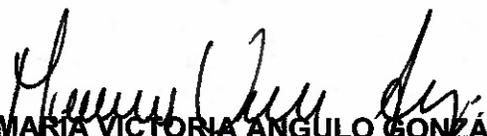
Referencia: Concepto a Proyecto de Ley No. 232 de 2018 Cámara

Respetada Secretaria:

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de Ley No. **232 de 2018 – Cámara** «Por medio de la cual se dictan normas para promover la inserción educativa, laboral y productiva de los jóvenes colombianos y se modifica artículo 7 de la Ley 101 de 1993».

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 GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia:
Ponente: H.R. Oswaldo Arcos Benavides
Autores: H.R. Erwin Arias Betancur , H.R. José Daniel López Jiménez

COMISIÓN VI
RECIBIDO
Feb 14/19

8:10
Rad 28



CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Proyecto de Ley No. 232 de 2018 – Cámara «Por medio de la cual se dictan normas para promover la inserción educativa, laboral y productiva de los jóvenes colombianos y se modifica artículo 7 de la Ley 101 de 1993»

I. OBJETO

“El proyecto de ley busca establecer incentivos a la inserción educativa, laboral y productiva de los jóvenes colombianos, de los estudiantes de pregrado universitario con mejor desempeño académico y el acceso de los deportistas de alto rendimiento a la educación superior”.

II. MARCO LEGAL.

- Constitución Política, artículos 69, 150, 154, 338
- Ley 5 de 1992, artículos 151, 152, 154.
- Ley 115 de 1994, artículos 23, 73 y 76 a 79.
- Decreto ley 019 de 2012, artículo 229
- Ley 1780 de 2016, artículos 11 a 18

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

a) Frente al contenido del artículo 2 del proyecto. Equivalencia de experiencias.

La presente propuesta normativa indica que, serán acreditables como experiencia profesional válida las pasantías, las prácticas, la judicatura, las monitorías y la participación en grupos de investigación reconocidos por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e innovación, antes de la obtención del título de pregrado.

En relación con esta temática, los artículos 11 a 14 de la Ley 1780 de 2016 *«Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones»*, regulan aspectos similares a los propuestos, al estar dirigida expresamente a jóvenes entre los 18 y 28 años. Los artículos 8 y 9 de la Ley 1780 de 2016 dejan como tarea a las entidades del Estado, impactar en la promoción del empleo y emprendimiento juvenil, incluso como un mecanismo de protección al cesante. El artículo 11 por su parte, propende por el desarrollo de programas de jóvenes talentos, a través de una serie de incentivos para aquellos que no cuentan con experiencia, para que se promueva su vinculación y promoción dentro de las empresas industriales y comerciales del estado, las sociedades de economía mixta, las empresas sociales del estado y las empresas oficiales de servicios públicos. A su turno, el artículo 12 promueve la vinculación laboral de los jóvenes, en las empresas antes enunciadas que incentiven la creación de oportunidades laborales en empleos o actividades que no exijan experiencia laboral.

Los artículos 15 a 18 de la Ley 1780 de 2016, se refieren al tema de prácticas laborales; estas disposiciones ofrecen una definición, explican su naturaleza, establecen las condiciones mínimas en que debe ejercerse, el reporte de las mismas al servicio público de empleo y los mecanismos para homologar dicha práctica laboral en experiencia laboral. De otro lado, el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012, señala que, la experiencia profesional se computará a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de educación superior.

Con base en lo anterior, y teniendo en cuenta que podría presentarse una identidad temática entre el artículo 2 del presente proyecto, con lo regulado en el Decreto-Ley 019 de 2012 y la Ley



1780 de 2016, con el fin que a futuro se eviten inconvenientes de interpretación, aplicación o de duplicidad normativa, es pertinente que el proyecto de ley No. 232 de 2018 indique o señale, si se va a modificar en todo o en parte las disposiciones enunciadas y se justifique la necesidad del cambio.

b) Frente al contenido del artículo 3 del proyecto. Orientación Vocacional y para el emprendimiento.

Es importante indicar que, en materia de emprendimiento, Colombia tiene un desarrollo normativo, el cual fomenta orientaciones tanto para el sector educación como el sector productivo en innovación. En ese sentido, debe tenerse en cuenta la Ley 1014 de 2006, "*de fomento a la cultura del emprendimiento*", en su artículo 5 crea la "Red Nacional para el Emprendimiento", la cual se compone de diferentes entidades del nivel nacional que permiten tener una perspectiva global de lo que debe tenerse en cuenta al momento de impulsar emprendimientos.

Señala la iniciativa que, le corresponde al Ministerio de Educación Nacional actualizar y ampliar el ámbito de aplicación de lineamientos en materia de competencias, para el emprendimiento en los estudiantes de grados décimo y once.

En este punto, la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, dispuso en los artículos 76 a 79, los aspectos esenciales del currículo y del plan de estudios. De manera amplia, se puede decir que, en el momento de elaborar el currículo, entendido como el producto que proviene de un conjunto de actividades organizadas para definir y actualizar los criterios, planes de estudio, programas, metodologías y procesos orientados a la formación integral de los educandos, en aplicación del artículo 77 de la Ley 115 de 1994, las instituciones de educación formal son autónomas para estructurar dicho currículo, prestando atención a los fines de la educación definidos en la misma Ley. El artículo 78 indica que, cada establecimiento educativo mantendrá actividades de desarrollo curricular que comprendan la investigación, el diseño y la evaluación permanente del currículo. En todo caso, el plan de estudios debe involucrar las áreas del conocimiento definidas como obligatorias y fundamentales en aplicación del artículo 23 de la Ley 115 de 1994. Esto se integra con lo definido en el artículo 73 de la misma Ley, acerca del proyecto educativo institucional, que contendrá entre otros aspectos, la estrategia pedagógica. Todo lo anterior, desemboca en la necesidad de cumplir con las disposiciones de dicha Ley y sus reglamentos.

A nivel reglamentario, el Decreto 1075 de 2015 -Único del Sector Educación- desarrolla a partir del artículo 2.3.3.1.6.1. lo pertinente a las orientaciones curriculares, con base en lo dispuesto en las normas citadas previamente.

Con base en lo anterior, y teniendo en cuenta que podría presentarse una identidad temática entre el artículo 3 del presente proyecto y lo regulado en la Ley 115 de 1994, con el fin que a futuro se eviten inconvenientes de interpretación, aplicación o de duplicidad normativa.

c) Frente al contenido de los artículos 4 y 5 del proyecto. Becas de posgrado para mejores pregrados y condonación de créditos.

El artículo 4 de la iniciativa le da un plazo de 6 meses al Ministerio de Educación Nacional, para crear un programa de exoneración del pago de derechos de estudio de especialización y maestría o el costeo de gastos de desplazamiento, manutención y materiales educativos para los estudiantes de pregrado con mejor desempeño en las pruebas Saber Pro.



Por su parte, el artículo 5 dispone que el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX- condonará hasta el 80% a estudiantes con mejor desempeño en las pruebas Saber Pro.

En atención a lo expuesto el ICETEX es la entidad financiera del Estado, de naturaleza especial, que promueve y financia el acceso, permanencia y graduación en la educación superior en Colombia y en el exterior a través del otorgamiento de créditos educativos y la gestión de recursos de cooperación internacional y de terceros, priorizando a la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico (Ley 1002 de 2005).

En la actualidad, esta entidad administra diferentes fondos para ofrecer créditos educativos a los ciudadanos, los cuales se constituyen en un mecanismo idóneo de acceso a incentivos económicos a quienes tienen interés en formarse profesionalmente y demuestran las condiciones para ello.

Los créditos condonables que otorgue el Estado colombiano para fomentar el ingreso y la permanencia de las personas en programas académicos, tienen expreso sustento constitucional en el inciso 4º del artículo 69 de la Carta, según el cual *«El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior»*. Así mismo, esta medida de fomento de la educación superior igualmente es coherente con otra disposición constitucional, como es la consagrada en el inciso 2º del artículo 13 Superior que ordena al Estado promover *«las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados»*.

Los citados fundamentos constitucionales son un referente obligatorio cuando se formulan proyectos normativos que tengan como fin el otorgamiento de becas y créditos para el ingreso y permanencia en la educación superior, ya que, encontramos limitaciones en: i) el número de cupos disponibles en la oferta actual de programas académicos y ii) los recursos públicos necesarios para sufragar estas medidas de promoción.

Siendo así, se hace necesario establecer criterios de priorización que permitan identificar las personas que podrán beneficiarse de las becas y créditos educativos; criterios que deben ser razonables, de tal forma que sea justificable el trato diferencial que se establezca a favor de los grupos poblacionales que reciban estos apoyos económicos.

Por eso, hoy en día, con fundamento en los principios constitucionales expuestos en este numeral, el Legislador en el artículo 2 de la Ley 1002 de 2005 definió el objeto del ICETEX en los siguientes términos:

«El Icetex tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros. El Icetex cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial. Igualmente otorgará subsidios para el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes de estratos 1, 2 y 3».

Con ello, podemos ver que el Estado colombiano, a través del ICETEX, cumple varios deberes: i) promueve la educación superior, particularmente a favor de las personas que cuentan con el mérito académico suficiente (artículo 69 superior) y ii) como acción afirmativa, otorga apoyo



económico para el ingreso a programas académicos, a grupos poblacionales que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, y que por esa razón, tradicionalmente han sido excluidas del mencionado servicio público (artículo 13 superior).

De lo anterior, el ICETEX como entidad financiera cumple la función de condonación de créditos para el fomento de la educación, por lo que no es necesario establecerlo, tal como lo hace el artículo 5 del proyecto de ley.

De la misma manera, la fijación del término de 6 meses del artículo 4, la Corte Constitucional en la 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 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.

d) Frente al contenido del artículo 6 del proyecto. Acceso de deportistas de alto rendimiento a la educación superior.

A su turno, el artículo 6 prevé que los deportistas de alto rendimiento tendrán acceso preferencial a la educación superior y que un porcentaje de los cupos se destinarán a programas de formación técnica, tecnológica y de pregrado de las instituciones de educación pública deben estar destinados a ellos.

Es menester indicar que, las instituciones de educación superior gozan de las atribuciones que devienen del principio constitucional de la autonomía universitaria reconocida en el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia y desarrollada en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, en virtud del cual, se estableció para éstas, la autodeterminación administrativa que se concreta en la capacidad de: *«(i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y periodos de sus directivos y administradores; (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iv) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (v) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (vi) administrar sus propios bienes y recursos»*¹ (Subrayado fuera de texto), garantía que tiene por finalidad evitar la intervención del Gobierno y de cualquier agente político.

En la sentencia T-612 de 2017, la Corte Constitucional señaló el concepto, alcance y contenido del principio de autonomía universitaria, siendo un derecho de los entes de educación superior de auto desarrollar su ideología, modo de administración, selección alumnos y la regulación de estatutos, garantía amparada por el artículo 69 de la Carta Política.

Así las cosas, este Ministerio se permite manifestara que, no puede garantizar cupos en educación superior ya que contradice el principio de autonomía universitaria la cual hace referencia a aquella independencia política y administrativa respecto de factores externos, es decir, deben tener la posibilidad de ser autónomas y auto – gobernarse.

Por lo anterior, se considera necesario indicar que la presente iniciativa legislativa no presenta en la exposición de motivos, el número total de beneficiarios que se encontrarían cobijados con la condonación de los créditos, ni el valor total de estos, ni el costo de las nuevas becas.

¹ Sentencia de la Corte Constitucional C-1435 de 2000.



Por lo anterior, se sugiere respetuosamente tener en cuenta lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 que dispone que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo deberá incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Sobre la exigencia que hace el Legislador en la citada norma, la Corte en Sentencia C-502 de 2007 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 implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento».

IV. CONSIDERACIONES TÉCNICAS

El Ministerio de Educación Nacional elaboró una serie de herramientas compiladas en el Kit de orientación socio ocupacional, el cual se compone de una cartilla que se desarrolla con padres de familia, una cartilla para el trabajo en el aula con estudiantes de grado 10° y 11°, una cartilla para docentes y el libro de "Rutas de Vida" que se constituye como el lineamiento general del Ministerio en términos socio ocupacionales.

A partir de este contexto, se recomienda ampliar el alcance del concepto de orientación, expresado en el artículo 3 del proyecto de ley, pues en el desarrollo de las definiciones de pertinentes a orientación se construyó a partir del supuesto que tomar decisiones bien informadas para definir trayectorias de vida, razón por la cual se habla de orientación *socio ocupacional* y no *vocacional*, ya que el gusto o interés no es innato (vocación) sino que es construido socialmente a partir de los marcos de oportunidades que tienen los individuos y así mismo es referido a las ocupaciones para incluir el emprendimiento, la profesionalización y el desarrollo laboral de las personas².

En el cuerpo del proyecto de Ley se contempla en el artículo 4°. *Beca de posgrado para mejores pregrados*, iniciativa de fomento de la educación superior que ya ha sido desarrollada. El Estado prevé, como incentivo para quienes hayan obtenido los mejores puntajes del examen de Estado Saber Pro cada año, el otorgamiento de becas para que realicen estudios de posgrado en el país o en el exterior. Éstas se encuentran reguladas en la Ley 1678 de 2013 y el Decreto 1075 de 2015, así:

² Ministerio de Educación. 2016. Manual de Acompañamiento en orientación Socio Ocupacional. Calle 43 No. 57 - 14 Centro Administrativo Nacional. CAN. Bogotá D.C. PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax: 222 4 653
www.mineducacion.gov.co | atencionalciudadano@mineducacion.gov.co



El artículo 1 prevé en su objeto *“mejorar la investigación y la calidad de la educación superior, garantizando el estudio de posgrados, para el 0,1 % de los estudiantes graduados por semestre de las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas”*.

Los artículos 2.5.3.4.3.1.1. y siguientes del Decreto 1075 de 2015, definen *“los requisitos y procedimientos y demás aspectos previstos en la Ley 1678 de 2013, para que el cero punto uno por ciento (0,1%) de los mejores profesionales graduados puedan acceder a becas para adelantar estudios de posgrado en el país o en el exterior”*.

La materialización de estas becas, son administradas por el ICETEX en el marco de la competencia facultada en la Ley 30 de 1992 en su artículo 114. Por tanto, se considera que no es necesario legislar a través de un articulado una acción que ya ha sido materializada a través de las acciones propias, facultadas y determinadas en el Decreto 5012 de 2009, Ley 1678 de 2013, entre otras.

V. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, de manera respetuosa el Ministerio de Educación Nacional considera que, el proyecto de ley en las condiciones actuales podría verse sujeto a acciones de constitucionalidad circunscritas a la autonomía universitaria y al criterio de sostenibilidad fiscal. A continuación se precisan las siguientes recomendaciones:

- Tener en cuenta los criterios establecidos en la Ley 1780 de 2016 y Decreto Ley 09 de 2012, para evitar la duplicidad normativa originada por la unidad de materia frente al contenido del artículo 2 de la iniciativa.
- Considerar lo establecido en la Ley 1014 de 2006, en cuando a la identidad temática entre el artículo 3 de la iniciativa y la Ley 115 de 1994, con la finalidad de evitar los inconvenientes de duplicidad normativa.
- Adecuar el artículo 6 del proyecto de ley de acuerdo con los parámetros establecidos referentes al principio de autonomía universitaria, en cuando al acceso preferencial a la educación superior y el porcentaje de cupos para los deportistas de alto rendimiento.
- Incluir los costos fiscales de la iniciativa de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Aprobó: Luis Fernando Pérez Pérez – Viceministro de Educación Superior 
Luis Gustavo Fierro Maya – Jefe Oficina Asesora Jurídica 
Biviana Trujillo Ramírez – Asesora Despacho Ministra 

