

Bogotá

**Radicado No.**  
**2024-EE-289303**  
2024-10-09 11:17:14 a. m.

Doctor  
**JAIME LUIS LACOUTURE**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Bogotá D.C



**Referencia:** Concepto al proyecto de Ley No. 383 de 2024 Cámara

Respetado Doctor Lacouture, reciba un cordial saludo.

Con toda atención, me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley No. 383 de 2024 Cámara “*Por medio de la cual se reconoce a la Universidad Tecnológica del Chocó como una Institución de Educación Superior Pública Interétnica, Intercultural y Biodiversa; y se destinan recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación para fortalecer los Programas Académicos, la Docencia, Investigación, Extensión y el Bienestar Universitario*”.

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,

**RICARDO MORENO PATIÑO**  
Viceministro de Educación Superior (E)

Copia: Autor: H.S. OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA, H.S. IMELDA DAZA COTES, H.S. JULIÁN GALLO CUBILLOS, H.S. SANDRA RAMÍREZ LOBO H.R. PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA, H.R. LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO, H.R. CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN, H.R. JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ, H.R. GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ, H.R. JHOANY CARLOS ALBERTO PALACIOS MOSQUERA, H.R. ASTRID SÁNCHEZ MONTES.

Copia: Ponente: H.R. PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA

**Revisó:**  
Andrea Carolina Chacón Castillo  
Asesora  
Oficina Asesora Jurídica 

**Revisó:**  
Jhon Emerson Espitia   
Director Técnico  
Dirección de Fomento a la Educación

**Aprobó:**  
William Felipe Hurtado   
Jefe  
Oficina Asesora Jurídica Superior

Mauricio J. Ramírez  
Asesor   
Viceministerio de Educación Superior

### Concepto al Proyecto de Ley 383 de 2024 Cámara

*“Por medio de la cual se reconoce a la Universidad Tecnológica del Chocó como una Institución de Educación Superior Pública Interétnica, Intercultural y Biodiversa; y se destinan recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación para fortalecer los Programas Académicos, la Docencia, Investigación, Extensión y el Bienestar Universitario”*

#### Objeto

La iniciativa legislativa tiene por objeto el reconocimiento de la Universidad Tecnológica del Chocó como Institución de Educación Superior Pública con un enfoque Interétnico, Intercultural y Biodiverso. Adicionalmente, se propone la asignación de recursos suplementarios del Presupuesto General de la Nación, sin que ello implique menoscabar la autonomía universitaria ni los principios fundamentales de respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, conforme a lo estipulado en la Convención de 2005 de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales.

#### I. CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS

Con fundamento en las atribuciones conferidas por el Decreto 2269 de 2023, y en virtud del análisis realizado sobre la iniciativa objeto de consideración, el Ministerio de Educación Nacional emite concepto bajo los siguientes términos:

- **Artículo 1.**

**Artículo 1º. Objeto.** *La presente ley tiene por objeto, reconocer a la Universidad Tecnológica del Chocó como Institución de Educación Superior Pública con enfoque Interétnico, Intercultural y Biodiverso, y destinar recursos adicionales del presupuesto general de la Nación, sin perjuicio de la autonomía universitaria y los principios de respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales contemplados en la Convención de 2005 sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales de la Unesco, adoptada a través de Ley Aprobatoria 1516 de 2012, así como de aquellos fijados en el Convenio 169 de 1989 de la OIT, adoptado por la Ley 21 de 1991, y demás instrumentos internacionales que le sean aplicables a los pueblos étnicos.*

En relación con el objeto de la iniciativa, consideramos pertinente señalar que la normativa vigente no contempla la figura de “reconocimiento” de una universidad en los términos previstos por el proyecto de ley. La normatividad actual se refiere a la creación de universidades públicas o al “reconocimiento” como transformación de la naturaleza de una institución de educación superior, entendida como la conversión de una escuela tecnológica o institución universitaria en una universidad.

Un precedente reciente es la Ley 1937 de 2018, que otorgó al Ministerio de Educación Nacional, al Departamento de Casanare y a la Asamblea Departamental del Casanare las herramientas necesarias para transformar la naturaleza, carácter académico y régimen

jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano. Sin embargo, esta transformación no se trató de un “reconocimiento” en el sentido propuesto por la iniciativa, sino de una transformación conforme al artículo 20 de la Ley 30 de 1992.

En este contexto, no resulta claro para esta Cartera el alcance de la iniciativa, dado que, en el marco de su autonomía, la Universidad podría modificar su denominación, redefinir su proyecto educativo institucional y reorganizar su estructura organizacional, siempre que se ajuste a los procedimientos establecidos en la normativa nacional vigente, y en sus propios estatutos, los cuales también tiene la potestad de modificar si lo encuentra necesario. Es oportuno señalar que acerca del alcance del concepto de la autonomía de las universidades públicas la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes ocasiones, explicando que su concreción se da en ejercicio de dos tipos de libertades, y en por lo menos tres campos o ámbitos. La Sentencia C-346 de 2021, lo explica como a continuación se muestra:

*“(…) la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que la autonomía universitaria implica el ejercicio de dos tipos de libertades constitucionales que garantizan su independencia de poderes externos y la no interferencia del Estado en el cumplimiento de su misión institucional: autodirigirse («designar sus directivas») y autoregularse («regirse por sus propios estatutos»). Igualmente, ha sostenido que dicha garantía constitucional se proyecta, a su vez, en tres ámbitos distintos: el académico, el administrativo y el presupuestal. En el ámbito académico, las universidades tienen el derecho a determinar su orientación filosófica e ideológica, para lo cual «cuenta[n] con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación». En el ámbito administrativo, tienen la facultad de decidir su organización interna y su funcionamiento, de acuerdo con la ley. Finalmente, en el ámbito presupuestal, la autonomía reside en la prerrogativa que tienen las universidades «de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad».*

En este sentido, es claro que la institución dispone de los elementos legales necesarios para introducir los cambios que pretende, por lo que en realidad el Proyecto de Ley no postula alguna circunstancia enteramente novedosa, que sea necesario activar mediante ese mecanismo.

- **Artículo 2 y 3.**

**Artículo 2º. Financiación.** *Autorízase destinar \$60.000.000 millones (sesenta mil millones) adicionales sobre la base de los recursos que ordinariamente se gira del Presupuesto General de la Nación para la Universidad Tecnológica del Chocó, cuyo propósito es el de implementar el enfoque interétnico, intercultural y biodiverso. La financiación será la establecida en las líneas de inversión y proyectos estratégicos para el departamento del Chocó definidos en el plan plurianual de inversiones, y el artículo 290 (Política para el desarrollo integral del Pacífico – Acuerdos del Paro Cívico del Chocó) del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023).*

**Parágrafo 1º. Horizonte de Mediano Plazo.** *Se autoriza financiar actividades de funcionamiento e inversión hasta el tope máximo adicional aprobado, y sin que*

*supere tres (03) vigencias fiscales consecutivas posteriores a la entrada en vigor de la presente ley”*

**Artículo 3º. Alcance.** *Los recursos adicionales que se autorizan por la presente ley, se destinarán exclusivamente a financiar el desarrollo de los programas académicos, de docencia, investigación, extensión y bienestar universitario buscando implementar las acciones afirmativas en relación al enfoque interétnico, intercultural y Biodiverso de los sectores de ciencia, tecnología e innovación para la transformación productiva y la resolución de desafíos sociales, económicos y ambientales del país, la construcción de sociedad del conocimiento, así como el fortalecimiento y construcción de la infraestructura física y tecnológica para la educación superior cuya finalidad es la garantía del disfrute y ejercicio de los derechos de todos los grupos poblaciones con énfasis en la atención de actores diferenciales (Pueblos y Comunidades étnicas; Mujeres; LGTBIQ+; Jóvenes; personas en situación de discapacidad, campesinas y campesinos, habitantes de calle, personas privadas de la libertad, personas en situación de reincorporación, adultos mayores y población migrante).*

De acuerdo con las observaciones planteadas en relación con el artículo 1 de la iniciativa legislativa, esta Cartera no identifica razones técnicas que justifiquen el reconocimiento de la Universidad Tecnológica del Chocó como Institución de Educación Superior Pública con un enfoque Interétnico, Intercultural y Biodiverso, y que ello resulte en la asignación de recursos adicionales por \$60.000.000.000 (sesenta mil millones) de pesos sobre los fondos que habitualmente se destinan del Presupuesto General de la Nación.

Así mismo, se considera que la afirmación de que “*La financiación será la establecida en las líneas de inversión y proyectos estratégicos para el departamento del Chocó definidos en el Plan Plurianual de Inversiones*” puede inducir a confusión entre la fuente de financiación y su destino. Para el Ministerio de Educación Nacional, la redacción sugiere que la financiación se basará en las líneas de inversión y proyectos estratégicos del Plan Plurianual de Inversiones 2022-2026, lo cual se refiere a la destinación de los recursos en lugar de a la fuente de financiación. De acuerdo con el Anexo A del Plan Plurianual de Inversiones 2022-2026, las líneas de inversión y proyectos estratégicos son elementos que deberían ser gestionados por los niveles de gobierno (nacional, departamental o municipal), no por las universidades. Sin perjuicio de que estas últimas puedan colaborar o apoyar en el desarrollo de dichos proyectos, pero sin que ello imponga una obligación expresa.

- **Artículo 4.**

**Artículo 4º. Fondo para el desarrollo Interétnico, Intercultural y Biodiverso.** *Autorízase la creación del Fondo interétnico, intercultural y Biodiverso de la Universidad Tecnológica del Chocó como una entidad con personería jurídica, patrimonio autónomo y sin ánimo de lucro constituido con aportes del sector público y privado, y especialmente por los recursos financieros adicionales de que trata el artículo 2 de la presente Ley, además de aquellos recursos que llegaren a incorporarse por los siguientes conceptos:*

1) *Recursos que las entidades estatales destinen para la financiación de actividades misionales de la universidad, y que respondan al enfoque interétnico, intercultural y biodiverso.*

2) *Recursos provenientes del sector privado y de cooperación internacional orientados al apoyo de actividades misionales de la universidad, y que respondan al enfoque interétnico, intercultural y biodiverso.*

3) *Donaciones o legados que realicen personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras de naturaleza pública o privada.*

4) *Venta de bienes y servicios a cargo de las unidades productivas y centros de producción de la Universidad Tecnológica del Choco destinados a las actividades misionales de la institución.*

5) *Acuerdos para la creación y organización de las empresas de base tecnológica (Spin Off) para fomento de la ciencia, tecnología e innovación biocultural en la institución de Educación Superior Pública (IESP), y en cumplimiento de los términos establecidos en la Ley 1838 de 2017.*

6) *Rendimientos financieros provenientes de inversión de recursos del patrimonio autónomo.*

7) *Recursos provenientes de la implementación del capítulo étnico de acuerdos de paz firmados en el teatro Colón entre el Estado colombiano y la guerrilla, así como los futuros acuerdos que se suscriban y de los cuales surjan compromisos para las personas víctimas pertenecientes a los grupos étnicos del departamento del Chocó o de la región del pacífico colombiano.*

8) *Recursos provenientes del programa de becas para formación de alto nivel, con el fin de apoyar a la comunidad universitaria en todas sus sedes. Las becas que producto de esta fuente se creen por parte de la Universidad Tecnológica del Chocó serán objeto de reglamentación por parte de la IESP*

9) *Recursos provenientes de las bolsas concursables cuyas convocatorias del gobierno nacional o entidades de cooperación internacional aprueben proyectos de inversión para fortalecimiento de los sectores de Educación, CTI, Ambiente, Cultura, Artes y Saberes, Paz, Tics, Deporte, SGR, Derechos humanos, Banco de proyectos para comunidades étnicas, Igualdad y Oportunidades.*

(...)

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la iniciativa legislativa, el Fondo para el Desarrollo Interétnico, Intercultural y Biodiverso se configuraría como un fondo especial en los términos del artículo 30 del Decreto 111 de 1996. Dicho fondo, con características de entidad con personería jurídica, patrimonio autónomo y sin ánimo de lucro, constituido con aportes del sector público y privado, se clasificaría como un fondo-entidad. Y según la

Sentencia C-158 de 2021, este tipo de fondo se caracteriza por ser un mecanismo para la gestión de recursos que altera la estructura del Estado.

En este sentido, la revisión de conceptos del Ministerio de Hacienda y de sentencias de la Corte Constitucional, entre otras fuentes, indica que la creación de una entidad con estas características debe ser iniciativa del Gobierno, y no del legislativo, y que la entidad resultante debe tener un carácter administrativo y no ser un ente universitario autónomo ajeno al poder ejecutivo. Por lo tanto, la propuesta del Fondo contenida en el Proyecto de Ley enfrenta varias dificultades, incluyendo la incorporación de recursos del sector privado y la falta de claridad en aspectos cruciales como el uso de los recursos, los objetivos del fondo, y la conformación del comité administrativo, entre otros.

Además, la revisión de las fuentes de financiamiento para el Fondo revela que se mencionan recursos que no pueden ser destinados a este fondo debido al principio de especialización del gasto establecido en el artículo 18 del Decreto 111 de 1996. Este principio establece que *“las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.”* En particular, los recursos especificados en los numerales 7 (recursos del capítulo étnico del Acuerdo de Paz, responsabilidad de las entidades públicas competentes), 8 (recursos del programa de becas para formación de alto nivel) y 9 (recursos de bolsas concursables del gobierno nacional o de entidades de cooperación internacional) tienen una destinación específica que corresponde a entidades del Ejecutivo o de cooperación, o bien que la ejecución está a cargo de entidades territoriales, cuya autonomía en el gasto no debe ser comprometida.

## II. RECOMENDACIONES

Tras una evaluación integral de la iniciativa, el Ministerio de Educación Nacional ha concluido que el proyecto de ley presenta una serie de discrepancias sustanciales en cuanto a la conformación y funcionamiento propuestos para el Fondo, así como dificultades relacionadas con la adecuación de los recursos y su destinación específica. Cuestiones que, sumadas a la falta de claridad en aspectos claves, como los identificados en los artículos 1 y 2 de la iniciativa, nos llevan a recomendar que no se continúe con el trámite.

Finalmente, se sugiere tener en cuenta que, las instituciones de educación superior, en el marco de su autonomía, tienen la capacidad de cambiar su denominación, redefinir su proyecto educativo institucional y reorganizar su estructura organizacional, siempre que cumplan con los procedimientos establecidos en la normativa vigente para el sector y sus propios estatutos.

Por lo demás, se recomienda consultar la iniciativa con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad responsable de determinar el impacto fiscal y la iniciativa gubernamental exclusiva para la creación de fondos autónomos.