

Bogotá D.C.,

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 04-09-2018 4:12:05 PM  
Al contestar cite este No. 2018-EE-055734 FOL:1 ANEX:0  
Origen: Despacho del Ministro  
Destino: Congreso de la República de Colombia / VÍCTOR RAÚL YEPES FLOREZ  
Asunto: Concepto Proyecto de Ley 180 de 2017 Cámara

Doctor

**VÍCTOR RAÚL YEPES FLOREZ**

Secretario Comisión Séptima de la Cámara de Representantes

Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá D.C.

**Referencia:** Concepto al Proyecto de Ley No. 180 de 2017 Cámara «*Por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones*»

Respetado Doctor:

Adjunto remito el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley No. 180 de 2017 Cámara «*Por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones*»

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

Cordialmente,



YANETH GIHA TOVAR  
Ministra de Educación Nacional

C.Co. H.R. Guillermina Bravo Montaño - Ponente  
C.Co. H.R. Carlos Eduardo Guevara Villabón. - Autor  
C.Co. H.R. Ana Paola Agudelo García - Autora  
C.Co. H.R. Guillermina Bravo Montaño - Autor

Abri 10 de 2018  
en oficio y secreto  
Espero su respuesta





## CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Proyecto de Ley No. 180 de 2017 Cámara «*Por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones*»

### I. CONSIDERACIONES DE CONSTITUCIONALIDAD

#### 1.-Sobre la autonomía universitaria

Respecto del artículo 6 de la iniciativa

**«Artículo 6. Fomento de programas de formación. El Ministerio de Educación Nacional fomentará el desarrollo de programas en las distintas instituciones de educación superior, dirigidos a la capacitación y formación de los dignatarios de los organismos de acción comunal, en áreas y materias acordes con las funciones que ellos ejercen, según la Constitución y la ley, y en concordancia con el programa formador de formadores.»**

De la redacción propuesta en el artículo anterior, este Ministerio entiende que la intención del Legislador se puede dirigir a buscar dos cosas; la primera, a fomentar el desarrollo de programas de educación superior relacionados con la capacitación y formación en áreas y materias acordes con las funciones de los dignatarios de juntas de acción comunal, **mediante la creación de programas** relacionados con dicha materia; y la segunda, a fomentar el curso y desarrollo de programas de educación superior, **mediante la promoción de incentivos económicos o fiscales**.

Sobre el primer punto, es decir, sobre el fomento dirigido a la creación de programas de educación superior, este Ministerio considera importante indicar que su contenido y alcance podría resultar contrario al principio constitucional de la autonomía universitaria reconocida en el artículo 69 Superior, desarrollado en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, en virtud del cual, las instituciones de educación superior gozan de 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 períodos 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*»<sup>1</sup>, atribuciones que se derivan del sentido original de esta autonomía que se enfoca en evitar la intervención del Gobierno y de cualquier agente político en las

<sup>1</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-1435 de 2000

actividades formativas que desarrollean las mencionadas instituciones que puedan afectar la libertad de cátedra y pensamiento.

La Corte Constitucional ha establecido que la autonomía universitaria parte de la necesidad de que el poder público no ejerza interferencia ideológica o administrativa en la formación académica de las personas, por lo cual se dota a la educación superior de discrecionalidad en sus contenidos académicos, acorde con sus capacidades, simplemente limitándose en el orden público, el interés general, el bien común, en sí en el ordenamiento jurídico; es decir que debe ser ejercido con responsabilidad y sentido de autorregulación. El alto tribunal hace el siguiente pronunciamiento en la sentencia C-337 de 1996 en la que cita la sentencia T-515 de 1995:

**«2.-Sentido de la autonomía.**

*En numerosas sentencias la Corte Constitucional ha dicho qué se entiende por autonomía universitaria y cuál es su sentido:*

*"La autonomía universitaria... encuentra **fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo.**"[T- 492/92] (negrilla fuera de texto)*

*(...)*

*Esa libertad de acción tiene esta dimensión:*

*"La autonomía universitaria se refleja en las siguientes libertades de la institución: elaborar sus propios estatutos, definir su régimen interno, estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y período de sus directivos y administradores, señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores, establecer los programas de su propio desarrollo, aprobar y manejar su presupuesto y aprobar los planes de estudio que regirán la actividad académica".[T-187/93]*

**3.-Límites a la autonomía.**

*La sentencia anteriormente citada, precisa:*

*"Los límites al ejercicio de la autonomía universitaria están dados en el orden constitucional: pues el conjunto de disposiciones reglamentarias adoptadas por el centro educativo y en la aplicación de los mismos encuentra límite en la Constitución, en los principios y derechos que esta consagra, en las garantías que establece y en los mandatos que contiene y en el orden legal: la misma Constitución dispone que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley." [T-187/93]" (negrilla fuera de texto)*

En tal sentido, se considera constitucionalmente improcedente el imperativo de creación de programas de educación superior dirigidos a la capacitación y formación de los dignatarios de los organismos de acción comunal, en áreas y



materias acordes con las funciones que ellos ejercen, y en concordancia con el programa formador de formadores, para los dignatarios de las juntas de acción comunal, toda vez que afectaría la garantía constitucional de la autonomía universitaria.

## 2.-En cuanto al costo fiscal de la iniciativa

Respecto del punto dos expuesto anteriormente, es decir, sobre el **fomento y desarrollo de programas de educación superior, mediante la promoción de incentivos económicos o fiscales**<sup>2</sup>, este Ministerio encuentra que la presente iniciativa propuesta por el Legislador no cuenta con los estudios fiscales necesarios para definir acertadamente la fuente de recursos adicionales con la que se financiaría el costo de la implementación de las políticas que dicha iniciativa refiere.

De tal manera que, para racionalizar el proceso legislativo y coadyuvar a la efectiva aplicación de las leyes, en el presente caso, el proyecto debe indicar un estimativo del costo fiscal, así como también, la definición de la fuente adicional de ingreso para su cubrimiento, tal como se encuentra previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en concordancia con lo explicado por la Corte Constitucional:

*«Evidentemente las normas contenidas en el art. 7º 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. 7º 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*

<sup>2</sup> «Fomento:

(...)

3. m. *Der.* Acción de la Administración consistente en promover, normalmente mediante **incentivos económicos o fiscales**, que los particulares realicen por sí mismos actividades consideradas de utilidad general.» (Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. En <http://dle.rae.es/?id=IB0lgQm>)

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.

(...)

No obstante, en ninguna de las ponencias presentadas en las Comisiones Permanentes y Plenarias de las Cámaras, se consignó el análisis a que hace referencia el artículo 7°, sino que se limitaron en la exposición de motivos a señalar razones de otro orden, concernientes a la necesidad de hacer claridad sobre la remuneración y el régimen prestacional de los miembros de las asambleas departamentales, pero sin ninguna evaluación sobre las consecuencias fiscales que tendría para las finanzas departamentales. Por tal motivo, la objeción por desconocimiento del artículo 151 de la Constitución Política también prospera y en consecuencia, conduce a la inexistencia de los artículos 2° y 3° del proyecto de ley examinado» (Sentencia C-700 de 2010).

Por consiguiente, es claro para la Corte, que como mínimo, el Congreso debe valorar las incidencias fiscales de sus iniciativas, lo cual no está ocurriendo en este caso, aspecto que podría no ser acorde con el artículo 151 de la Constitución Política según el cual, las leyes orgánicas están llamadas a dirigir la actividad legislativa del Congreso de la República.

Así las cosas, dado que la Ley 819 de 2003 es de carácter orgánico, se sugiere que sea atendido lo allí dispuesto para efectos de dar trámite al proyecto de ley analizado, y de ahí se considera pertinente, que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se pronuncie sobre el impacto fiscal de la iniciativa y su concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En ese mismo sentido, la iniciativa también debe tener en cuenta el criterio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 Superior, cuyo principal objetivo es orientar la intervención del Estado en la economía y particularmente, en la regulación que éste haga en materia de servicios públicos, de tal forma que las medidas que lleguen a ser adoptadas sean el producto de los análisis necesarios que permitan garantizar la estabilidad económica del país, ya que no reconocer los derechos prestacionales es igualmente grave que reconocerlos y no poderlos cumplir por falta de una planeación responsable. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional en el siguiente pronunciamiento:

«Según lo expuesto, se tiene que el criterio de SF [sostenibilidad fiscal] está dirigido a disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos. Esto a partir de la evaluación de esa diferencia entre los distintos presupuestos sucesivos y de los factores endógenos y exógenos que la aumentan o reducen.



(...)

*En cambio, el Acto Legislativo [haciendo referencia al Acto No 3 de 2011] define a la SF como un "marco" que tiene la función de "orientar". La acepción usual de esos conceptos indica que la SF, así entendida, consiste en un patrón o guía para la actuación de las autoridades del Estado. Al carecer de la naturaleza y peso específico de los principios constitucionales, no cumple objetivos autónomos ni prescribe mandatos particulares que deban ser optimizados, sino que es una herramienta que solo adquirirá validez y función constitucionalmente relevante cuando permita cumplir los fines para los cuales fue prevista. Estas finalidades, debe insistirse, por expresa prescripción del Acto Legislativo 3/11, no son otras que las propias del Estado Social y Democrático de Derecho» (Sentencia C-288 de 2012).*

Así las cosas, para este Ministerio, la presente iniciativa legislativa, al no contar con los estudios fiscales necesarios que permitan garantizar que el Estado colombiano tiene los recursos fiscales suficientes para implementar este tipo de medidas, cuenta con falencias de índole constitucional, puesto que se estaría apartando de una norma de carácter orgánico (Ley 819 de 2003) a la que debe encontrarse sujeta la actividad legislativa del Congreso según lo ordena el artículo 151 superior.

Por los argumentos expuestos en este numeral, y en aras de garantizar la constitucionalidad del proyecto de ley analizado, es necesario indicar en las respectivas ponencias para debate, el costo fiscal que tendría que asumir el Presupuesto General de la Nación y la fuente de recursos adicionales con la que se sufragarían los nuevos gastos propuestos por el Legislador, 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.

## II.-CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA

### 1.-Respecto del artículo 1

«Artículo 1. Derechos de los dignatarios. El artículo 35 de la Ley 743 del 5 de junio de 2002 quedará así:

**Artículo 35. Derechos de los dignatarios.** Además de los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal tendrán los siguientes derechos:

a) Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal podrá percibir gastos de representación provenientes de los recursos propios generados por el organismo, previa autorización del organismo de dirección respectivo.

b) A ser atendido por lo menos dos (2) veces al mes en días no laborables por las autoridades del respectivo municipio o localidad y una vez en el año por el alcalde de la entidad territorial, donde se encuentre el organismo de Acción Comunal.

c) Quien ejerza la representación legal y la junta directiva de un organismo de acción comunal tendrán derecho a un subsidio en el sistema integrado de transporte del municipio o distrito en el que resida, o su equivalente, correspondiente al 50% del valor, de hasta 60 pasajes, con el fin de garantizar el óptimo desarrollo de sus funciones, aplicando también para transporte veredal.

d) La Escuela Superior de Administración Pública y el SENA crearan programas gratuitos, presenciales y/o virtuales, y de acceso prioritario de capacitación y formación técnica, tecnológica y/o profesional destinados a los dignatarios de los organismos de acción comunal.

La ESAP y el SENA contaran con 1 año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para implementar las disposiciones del presente artículo.

e) A ser escuchados por el Concejo Municipal o Distrital una vez al año para presentar ante esta corporación las necesidades y problemáticas que se presentan en el territorio donde está conformado el Organismo de Acción Comunal.»

En este punto, es importante indicar que la Ley 30 de 1992 en su Artículo 137 establece que: «La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, el Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones, ITEC, el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Militar Nueva Granada, las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que adelanten programas de educación superior, y el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, continuarán adscritas a las entidades respectivas. Funcionarán de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico lo ajustarán conforme a lo dispuesto en la presente ley.»

Así las cosas, en razón al carácter especial del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA y la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, con fundamento en lo expuesto por el artículo 137 de la Ley 30 de 1992, que otorga carácter especial al SENA y a la ESAP las cuales continuarán adscritas a las entidades respectivas, el Ministerio de Educación Nacional recomienda que el concepto técnico sobre la creación de los programas académicos propuestos en el presente proyecto de ley, sea emitido por las cabezas de sector correspondientes, en este caso el Ministerio de Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Finalmente, debe aclararse que el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, no contempla dentro de su oferta programas académicos profesionales sino tecnológicos, pues su naturaleza académica es institución tecnológica y en esa medida, su orientación es diferente conforme con los dispuesto en la Ley 30 de 1992.



## II. CONCLUSIONES

El Ministerio de Educación Nacional reconoce el esfuerzo para entregar a las Juntas de Acción Comunal herramientas de formación para sus dignatarios, sin embargo, solicita respetuosamente al Honorable Congreso de la República, tener en cuenta las observaciones expuestas respecto al proyecto de ley No. 180 de 2017 Cámara.

Aprobó: Martha Lucía Trujillo Calderón – Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Emilio González Garzón – Asesor Despacho  
Eliana González – Grupo Normatividad

Proyectó: César Efrén Baquero – Grupo Normatividad

Basado en concepto técnico emitido por el Viceministerio de Educación Superior.