REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - Nº 102 | Bogotá, D. C., lunes 12 de abril de 2010 | EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co; JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 238 DE 2010

por la cual se modifica el esquema de financiación de la educación superior, definido en la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Se adiciona el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, con el siguiente parágrafo:

"Parágrafo: Las entidades territoriales que tengan deudas por concepto de aportes a las universidades estatales, deberán proceder a su presupuestación y pago. El valor de esta deuda resulta de la diferencia entre el valor presente de los aportes que la entidad territorial tendría que haber efectuado y mantenido anualmente en pesos constantes desde 1993 y los aportes efectivamente realizados.

Las entidades territoriales contarán con seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley para la suscripción de los acuerdos de pago a que haya lugar.

Vencido este término sin que se haya suscrito el acuerdo de pago, cada universidad procederá a realizar la liquidación de tal deuda. Dicha liquidación constituirá título ejecutivo".

Artículo 2°. Se modifica el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual queda así:

"La Nación incrementará sus aportes para el Sistema de Universidades Estatales – SUE, en un porcentaje que dependerá del crecimiento real del Producto Interno Bruto así: si el crecimiento real del PIB es mayor al 0% y menor del 5%, el incremento será del 30% de dicho crecimiento; si el crecimiento real del PIB es igual o mayor al 5% y menor que el 7.5%, el incremento será del 40% de dicho crecimiento; si el crecimiento real del PIB es igual o mayor al 7.5%, el incremento será del 50% de dicho crecimiento. Estos incrementos se realizarán a partir de la vigencia de la presente ley.

Los recursos a que hace referencia este artículo serán distribuidos por el Consejo Nacional de Educación Superior - CESU, de acuerdo con el mecanismo establecido por el Ministerio de Educación Nacional y el Sistema de Universidades Estatales, en razón del mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran".

Artículo 3°. A partir del año 2011 la Nación asignará recursos adicionales al Ministerio de Educación Nacional para que sean distribuidos entre las universidades del Sistema de Universidades del Estado, SUE, según el grado de complejidad de las instituciones. Estos recursos estarán destinados a financiar:

a) La generación de nuevos cupos teniendo en cuenta el área del conocimiento, y el nivel y la metodología del programa respectivo.

b) El reconocimiento de la productividad académica de los docentes.

c) La formación del recurso docente.

d) La promoción de la investigación y la innovación.

En el año 2011 la asignación adicional a que hace referencia este artículo será equivalente a un punto real respecto a los aportes de la Nación a las universidades estatales en el año 2010; en el año 2012, dicha asignación será equivalente a dos puntos reales respecto al año anterior y desde el año 2013 y hasta el año 2019 será de tres puntos reales respecto al año inmediatamente anterior.

Los recursos a distribuir de conformidad con los literales a), b) y c) incrementarán la base presupuestal de las universidades a que se refiere el artículo 86 de la Ley 30 de 1992. El mecanismo para la asignación de estos recursos será definido por el Ministerio de Educación Nacional y el Sistema de Universidades del Estado - SUE. Los recursos a los que se refiere el literal d) serán distribuidos mediante convocatorias dirigidas a fortalecer los planes y programas de investigación y de innovación de las universidades estatales y serán tenidos en cuenta para el cálculo del valor de la asignación adicional en el año siguiente a ser distribuido por el Ministerio de Educación Nacional, pero no incrementarán la base presupuestal de las universidades a que se refiere el artículo 86 de la Ley 30 de 1992.

Parágrafo. Los recursos adicionales que aporten las entidades territoriales a las universidades estatales que ofrezcan y desarrollen programas de educación superior en su jurisdicción, serán destinados y distribuidos por la respectiva universidad concertadamente con la entidad territorial aportante, en los mismos términos y con los mismos efectos presupuestales establecidos en el presente artículo para los aportes que realiza el Gobierno Nacional.

Artículo 4°.Los presupuestos para funcionamiento e inversión de las instituciones de educación superior que al entrar en vigencia la presente Ley son establecimientos públicos del orden nacional y a las que se descentralizaron en virtud del artículo 20 de la Ley 790 de 2002, estarán constituidos por aportes del Presupuesto General de la Nación, por aportes de los entes territoriales y por recursos y rentas propias de cada institución.

Estas instituciones recibirán anualmente recursos del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, que signifiquen un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 2010.

Artículo 5°. A partir del año 2011 la Nación asignará recursos adicionales al Ministerio de Educación Nacional para su distribución entre las instituciones de educación superior que al entrar en vigencia la presente Ley son establecimientos públicos del orden nacional y a las que se descentralizaron en virtud del artículo 20 de la ley 790 de 2002, los cuales estarán destinados a promover la generación y mantenimiento de nuevos cupos y a contribuir con la cualificación del recurso humano.

En el año 2011 esta asignación será equivalente a un punto real sobre los aportes que la Nación haya asignado a dichos establecimientos públicos en el año 2010; en el 2012, dicha asignación será equivalente a dos puntos reales respecto al año anterior y en el año 2013 y hasta el año 2019 será de tres puntos reales respecto al año inmediatamente anterior.

Parágrafo. Los recursos adicionales que aporten las entidades territoriales a las instituciones de educación superior que al entrar en vigencia la presente ley son establecimientos públicos del orden nacional y los que se descentralizaron en virtud del artículo 20 de la Ley 790 de 2002 que ofrezcan y desarrollen programas de educación superior en su jurisdicción, serán destinados y distribuidos por la respectiva institución de educación superior concertadamente con la entidad territorial aportante, en los mismos términos y con los mismos efectos presupuestales establecidos en el presente artículo para los aportes que realiza el Gobierno Nacional.

Artículo 6°. Se adiciona el artículo 112 de la Ley 30 de 1992, con los siguientes parágrafos:

"**Parágrafo 1º**. El Gobierno Nacional incluirá anualmente en el Presupuesto General de la Nación un aporte al ICETEX con destino a mantener los subsidios de matrícula que éste otorgue a estudiantes de bajos recursos de acuerdo con el instrumento de focalización que defina el Gobierno Nacional".

"**Parágrafo 2º.** Se crea el Fondo para la Permanencia Estudiantil en la Educación Superior, sin personería jurídica, administrado por el Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior ICETEX, el cual deberá destinarse al cubrimiento parcial de los gastos de manutención de los estudiantes de las instituciones de educación superior públicas y privadas del país clasificados de acuerdo con el instrumento de focalización que defina el Gobierno Nacional, a través de créditos o subsidios.

Los recursos del Fondo estarán constituidos por:

1. Aportes del Presupuesto General de la Nación.

2. Aportes de las Entidades territoriales, departamentos, municipios, distritos y otras entidades de derecho público.

3. Aportes y donaciones de particulares, organizaciones no gubernamentales, entidades de derecho público internacional y gobiernos extranjeros".

Artículo 7°. Se deroga el literal d) del artículo 43 de la Ley 30 de 1992, el artículo 11 de la Ley 1324 de 2009 y parcialmente el inciso 3 del artículo 10 de la misma ley en lo atinente a la deducción que debía realizar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o el Ministerio de Educación Nacional, del 2% del presupuesto de las instituciones de educación superior estatales u oficiales.

La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones en contrario.

De los honorables congresistas,

Cecilia María Vélez White,

Ministra de Educación Nacional.

PROYECTO DE LEY NUMERO 238 DE 2010

por la cual se modifica el esquema de financiación de la educación superior, definido en la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICA EDUCATIVA

La Constitución Política de 1991 establece que la educación es un derecho y un servicio público con función social, que busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

En desarrollo de estos postulados constitucionales la Ley 30 de 1992 abordó aspectos fundamentales como el principio de autonomía universitaria, el Estatuto Orgánico, el funcionamiento de las instituciones de educación superior públicas y privadas, promovió la estructura del sistema de aseguramiento de la calidad y estableció los mecanismos de financiación para la educación superior pública.

En Gobierno Nacional, el Honorable Congreso de la República y los distintos actores de la comunidad educativa han promovido en consecuencia importantes iniciativas, expidiendo normas como la Ley 1002 del 2005, la Ley 1188 del 2008, la Ley 1286 del 2009 y la Ley 1324 del 2009 que propenden por hacer del sistema de educación superior un sistema de calidad, que dinamiza la funciones sustantivas de la educación dentro de las que se encuentra la investigación y la innovación y que permite que un mayor número de jóvenes ingresen y permanezcan en el sistema.

En este sentido, la Revolución Educativa en el marco del Plan Nacional de Desarrollo ha propendido por el mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la educación, el incremento de la cobertura y la eficiencia del sector con el objetivo de dar respuesta a los grandes retos que enfrenta el país en esta materia.

Adicionalmente, el sector cuenta con el Plan Decenal de Educación 2006 – 2016, un ejercicio participativo donde se definieron las prioridades educativas desde los distintos sectores y actores de la comunidad académica. Dentro de estas prioridades, es de singular importancia la promoción del acceso y permanencia de los jóvenes al sistema de educación superior y la búsqueda de nuevas alternativas de financiación que garanticen la posibilidad de mayores oportunidades de acceso a una educación de calidad .

IDENTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD

En el año 2002 se contaba con 414.424 bachilleres y en el año 2009 con 691.852 bachilleres. Son precisamente a estos y a los que se graduarán en los próximos años, a quienes se debe asegurar el tránsito a la educación superior con programas pertinentes y de calidad.

Este incremento en el número de bachilleres, así como los retos que impone la búsqueda del bienestar de los colombianos, implica la identificación y consecución de nuevas fuentes de financiación. Recursos que permitirán alcanzar en 2019 una cobertura en educación superior del 50%, pasando de 1.640.000 estudiantes a 2.140.000.

El Gobierno Nacional ha venido realizando esfuerzos para garantizar la financiación del sector, que se han expresado en el aumento de gasto público en educación con relación al PIB, reflejado en un crecimiento real del presupuesto.

Es así como se definió un esquema de crecimiento real anual de las transferencias para educación básica y media, que garantiza no solo la consolidación de las coberturas sino el mejoramiento permanente de la calidad. Pero los retos futuros mencionados anteriormente, en educación superior imponen la necesidad de revisar el esquema de financiamiento actual.

En la década de los 80 las universidades oficiales funcionaban como establecimientos públicos adscritos a la Nación o a los departamentos o a los municipios cuyos recursos estaban supeditados al Ejecutivo, a la determinación, programación y ejecución de presupuestos y a la negociación que cada universidad lograra con el Congreso de la República antes de la aprobación del Presupuesto Anual de Rentas y Gastos para cada vigencia.

La Ley 30 dio un giro fundamental a esta dinámica, al garantizar en su artículo 86 el sostenimiento de las universidades mediante aportes anuales en pesos constantes, tomando como base los recursos girados por la Nación y las entidades territoriales en 1993.

Por otra parte, el artículo 87 de la misma Ley, dispuso de unos recursos adicionales sujetos al crecimiento de la economía que se otorgan actualmente a las universidades según los resultados en materia de formación, investigación, bienestar y extensión.

Sin embargo, no fue sino hasta 1998 que las universidades oficiales dejaron de ser tratadas presupuestalmente como establecimientos públicos, pues la Corte Constitucional consideró que este tratamiento era violatorio de la autonomía universitaria.

A partir de ese momento, la Nación y los entes territoriales debieron concurrir en la financiación de la universidad pública de acuerdo con lo consignado en la Ley, que garantiza los aportes gubernamentales en términos reales a cada una de las instituciones públicas.

En el período de aplicación de la Ley 1998–2009, el crecimiento del presupuesto nacional fue superior al 36% en términos reales, para las universidades. Sin embargo, la dinámica de las co-

berturas en unas universidades generó diferencias enormes entre las asignaciones percápita al interior del sistema.

El esquema de financiación previsto en la Ley 30 de 1992, descrito anteriormente ha traído importantes beneficios al sistema universitario estatal dando certidumbre sobre el flujo de recursos por parte de la Nación y ha permitido a las universidades alcanzar importantes logros en el desarrollo de sus actividades misionales.

Hoy la cobertura en educación superior llega al 35.5%, tasa superior al promedio latinoamericano. El 55% del total de esta matrícula corresponde a la participación de las universidades públicas y el SENA con sus programas de educación superior. Por nivel de formación es importante señalar que la participación de la formación técnica y tecnológica dentro del total de la matrícula pasó de 18.3% en el 2002 al 33%.

Entre el 2003 y el 2008, la matrícula de pregrado creció en 37.1% al pasar de 331.088 a 453.959 estudiantes. Igual tendencia se observa en el número de programas de pregrado que mostraron un crecimiento del 28.6% para el mismo periodo. A nivel de postgrado el número de matriculados pasó de 15.858 a 19.793 y el número de programas creció un 20.8%.

En cuanto a los estándares de calidad también ha sido importante el progreso. Los grupos de investigación registrados por Colciencias pasaron de 490 en 2003 a 1.332 en 2008; las revistas indexadas crecieron en 293.2% al pasar de 191 a 751. El sistema cuenta hoy con un 13.5% de sus docentes en tiempos completos equivalentes con formación doctoral. Existen 17 instituciones de educación superior acreditadas de las cuales 6 son públicas y más del 20% de la oferta de los programas académicos de las universidades oficiales cuentan con acreditación de alta calidad.

Igualmente es importante señalar el rol del crédito educativo como movilizador de la demanda y el que tiene en este proceso el ICETEX, el cual en los últimos años, con una inversión de $2 billones 882 mil millones, ha beneficiado a 285.579 estudiantes, de los cuales el 87% son de estratos 1, 2 o 3.

A partir del año 2003 el ICETEX ha constituido alianzas estratégicas con las instituciones de educación superior y con las entidades territoriales para financiar conjuntamente a la población de los estratos socioeconómicos anteriormente señalados con Sisbén 1 y 2. Mediante estas alianzas se creó un nuevo modelo de gestión de otorgamiento del crédito educativo para ofrecer mejores condiciones académicas, sociales y económicas a la población estudiantil de alto desempeño académico y carente de recursos económicos para ingresar o permanecer en el sistema educativo

El crédito educativo es una herramienta de responsabilidad social comprobada que adicionalmente impulsa la calidad y disminuye la deserción. Según estudios realizados por dos universidades del país, se demostró que la probabilidad de deserción disminuye en un 3% en los estudiantes que financian su educación con créditos educativos.

De acuerdo con las políticas y estrategias aplicadas apartir de 1992, el gasto total en educación en Colombia se mantuvo por encima del 3% del PIB, alcanzando al final de la década más del 4%. Actualmente, el gasto público en educación alcanza 4.5% y el total, es decir, adicionado el gasto privado, alcanza el 7.35%.

El gasto en educación superior proveniente de fuentes públicas y privadas, según el último informe del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDE), asciende en Iberoamérica a un 1.32% del PIB y Colombia supera en algo ese porcentaje con el 1.92%. Con Chile y Venezuela (que se encuentran por encima del 2%,) estamos en escalas similares a países como Australia y Gran Bretaña, que alcanzan alrededor del 1.5%.

Sin embargo, hoy, casi dieciocho años después de la expedición de la Ley 30 de 1992, la visión del país está puesta en nuevas y ambiciosas metas de cobertura y de calidad en educación superior. Es una realidad que han surgido nuevas necesidades al interior de las Instituciones de Educación Superior, han cambiado sus estructuras y que en todas las entidades territoriales se ha incrementado el número de jóvenes que esperan acceder a la educación superior, lo que ha presionado sus presupuestos. Por ello, es necesario repensar diversos temas que no fueron resueltos de manera suficiente por la Ley y otros que definitivamente están ausentes.

En la actualidad, el aporte per cápita a las universidades, medido como el cociente entre el total de transferencias de la Nación por concepto de Ley 30 y el número de estudiantes matriculados, es de 3.67 millones de pesos anuales. De estos recursos que la Nación transfiere a las universidades oficiales por concepto de ley 30, tres universidades (Nacional, Antioquia y Valle) reciben el 48% del total y las 29 restantes el 52%. Esto obedece a dos razones fundamentales: en primer lugar a la mayor complejidad de las grandes universidades y en segundo lugar, tal y como ya se mencionó, a que los recursos de la Nación para funcionamiento de las universidades se incrementan anualmente con la inflación, pero no han recogido las dinámicas de crecimiento que se han observado en las universidades en 18 años de vigencia de Ley 30.

Esta situación ha llevado a varias universidades a tener aportes per cápita muy inferiores al promedio nacional, que en ocasiones no responden a los esfuerzos en cobertura que han realizado en los últimos años. Este desbalance requiere de nuevos recursos, que reconozcan la complejidad de las instituciones y mejoren el aporte per cápita a las

universidades regionales que han crecido en cobertura con los mismos recursos de 1993.

Entendiendo esta situación el Gobierno y el Congreso de la República en el año 2009, dirigieron sus esfuerzos a responder el llamado de los rectores y a fortalecer la financiación de las universidades públicas. Producto de este trabajo, para 2010, las universidades oficiales recibieron recursos adicionales de la Nación del orden de 160.000 millones, lo que representa un crecimiento de 8% real.

Del total de estos recursos, 42.000 millones de pesos, -equivalentes al 2% de su presupuesto para funcionamiento e inversión-, se orientaron a compensar los mayores costos financieros que han sido asumidos por las instituciones como resultado de la aplicación de leyes, decretos y sentencias.

En segundo lugar, se destinaron 70.000 millones de pesos a la creación de un Fondo que promueve los incrementos de cobertura en el país con criterios de equidad. Estos recursos se suman a la base presupuestal de las universidades públicas y demandan de ellas un análisis que contenga del estado de la cobertura en sus departamentos, la demanda de los jóvenes por programas, la pertinencia de la oferta académica y con base en ello, de la definición de sus planes de expansión para aplicar al Fondo.

Finalmente, $30.000 millones se destinaron para Colciencias y fueron orientados prioritariamente a promover proyectos de investigación que fomenten la articulación interinstitucional o regional.

En este marco, el Ministerio de Educación Nacional ha venido trabajando, -en conjunto con el Sistema Universitario Estatal, SUE; la Asociación Colombiana de universidades, Ascún; las Asociaciones Colombianas de Instituciones de Educación Superior con formación Tecnológica y Técnicas Profesionales, ACIET y ACICAPI, el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, representantes estudiantiles y comunidad académica, en la construcción de una propuesta que garantice nuevas estrategias de financiación para el sector, su expansión y compense los mayores costos financieros que han sido asumidos como resultado del mejoramiento de calidad y la cualificación del recurso humano. Adicionalmente se han realizado encuentros académicos de carácter nacional e internacional para conocer las distintas dinámicas y políticas que se han desarrollado a nivel internacional y que han contribuido a que estos países respondan a los retos que en materia de cobertura y calidad impone la educación superior.

Vale la pena señalar que en los últimos años a nivel internacional se ha producido una ola continua de reformas encaminadas justamente a que los esquemas financieros respondan a los retos que enfrentan muchos países en materia de cobertura de la educación superior. En estas reformas han adoptado mecanismos que en algunos casos combinan el financiamiento directo público, el financiamiento público asociado a indicadores, los fondos concursables, el financiamiento privado, programas de crédito educativo y otras estrategias que dan cuenta a la sociedad de la inversión y los resultados en el sector.

Propuesta de articulado

El proyecto parte del concepto central de reconocer la complejidad, la diversidad y la sostenibilidad de las instituciones de educación superior, al igual que la apremiante necesidad de garantizar las oportunidades de acceso y permanencia a la educación superior.

A continuación se describen los objetivos de cada uno de los artículos.

El primer artículo adiciona el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 en lo referente a dar cumplimiento de los compromisos que tienen las entidades territoriales con las universidades estatales. Haciendo una revisión de los aportes a las universidades públicas se evidencia que no todas las entidades territoriales han honrado los aportes que deben realizar a dichas instituciones.

Por lo anterior, este artículo se convierte en un mecanismo para que las entidades territoriales se pongan al día con las obligaciones pendientes y continúen haciendo los aportes regulares, permitiendo que las universidades cuenten con importantes recursos que fortalezcan sus presupuestos apalancando los planes de expansión.

Los aportes actuales del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales para funcionamiento de las universidades públicas seguirán actualizándose en términos reales de acuerdo al esquema actual. (Art. 86).

El segundo artículo modifica el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, incrementando los aportes que la Nación destina al Sistema de Universidades del Estado, de acuerdo con el desempeño de la economía. A mayor crecimiento del PIB, mayores serán los aportes que la Nación destinará por este concepto para mejorar la calidad de las instituciones.

Este artículo permite acompasar el buen desempeño de la economía con los recursos destinados al sector, reconociendo el importante papel de la educación superior en el desarrollo económico del país.

El tercer artículo está relacionado con recursos nuevos para las universidades públicas. Se dispone que los recursos adicionales destinados a la educación superior por el Gobierno Nacional tendrán un crecimiento anual en términos reales hasta el 2019.

Estos nuevos recursos permitirán un incremento de la cobertura universitaria pública de 88.289 estudiantes al 2019. Adicionalmente, contribuirán a la cualificación del recurso docente, reconoci-

miento de la producción académica y desarrollo de proyectos institucionales que apunten a alcanzar mejores estándares a nivel nacional en materia de calidad y de investigación e innovación.

Este artículo establece en su parágrafo la posibilidad de que las entidades territoriales puedan aportar en los mismos términos y con los mismos efectos presupuestales establecidos en este artículo para los aportes del Gobierno Nacional.

Los artículos cuarto y quinto de la iniciativa establecen una base que garantiza el crecimiento de los aportes del Presupuesto General de la Nación y de los entes territoriales a los presupuestos de las instituciones de educación superior que son establecimientos públicos. Igualmente está relacionado con los recursos nuevos que el Gobierno Nacional aportará para la financiación de los establecimientos públicos que ofrecen programas de educación superior. Dichos recursos serán incrementados en términos reales.

Con estos nuevos recursos y los recursos que el Sena invierte en educación superior, se prevé la creación de 310.019 nuevos cupos en educación técnica y tecnológica.

El parágrafo del artículo 5° establece la posibilidad de que las entidades territoriales puedan aportar en los mismos términos y con los mismos efectos presupuestales establecidos para los aportes del Gobierno Nacional.

El artículo sexto adiciona el artículo 112 de la Ley 30 de 1992 con dos parágrafos que establecen un aporte al ICETEX con destino a mantener los subsidios de matrícula que se otorguen a los estudiantes de bajos recursos y se crea un fondo que tiene como fin promover la permanencia de los estudiantes en la educación superior. Lo anterior busca fortalecer el ICETEX con el objetivo de duplicar la capacidad de oferta de créditos, garantizando la ampliación de cobertura en el sector y contribuyendo a que en el año 2019 la educación superior privada genere 97.000 nuevos cupos: 80.500 en educación universitaria y 16.500 en educación técnica y tecnológica.

Por otra parte, la creación del fondo apunta a reducir la deserción en la educación superior, al contemplar recursos que cubran en parte los gastos en que incurren quienes ingresan a la educación superior.

El artículo séptimo deroga el literal d) del artículo 43 de la Ley 30 de 1992, el artículo 11 de la Ley 1324 de 2009 y parcialmente el inciso tres del artículo 10 de la misma ley. Lo anterior implica que los recursos que corresponden al 2% del presupuesto de las instituciones de educación superior, que eran deducidos de sus presupuestos de acuerdo con los artículos mencionados anteriormente no seguirán siendo descontados.

El presente articulado crea instrumentos que apoyan las políticas de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación superior, generando un incremento importante en materia de cupos tanto en instituciones públicas como privadas y en los diferentes niveles de formación. Lo anterior, permitirá que el país pase de una cobertura del 35% que se tiene en la actualidad al 50% en 2019, que el sector de la educación superior juegue un papel muy importante dentro del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación haciendo visible su producción científica y la calidad de sus investigadores y que el sector sea reconocido a nivel internacional por sus buenas prácticas y altos estándares de calidad.

De los honorables congresistas,

Cecilia María Vélez White,

Ministra de Educación Nacional.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 12 del mes de abril del año 2010 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 238, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el Ministerio de Educación Nacional la doctora *Cecilia María Vélez.*

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Sección de Leyes

Bogotá D. C., 12 de abril de 2010

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 238 de 2010 Senado, *por la cual se modifica el esquema de financiación de la Educación Superior definido en la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones"*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., 12 de abril de 2010

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la ***Gaceta del Congreso***.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 40 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se establece el ascenso por mejoramiento académico de los docentes del Decreto-ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 7 de abril de 2010

Doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

En cumplimiento del honroso encargo efectuado por la Mesa Directiva de la honorable Comisión Sexta del Senado, procedo a rendir informe de ponencia para segundo debate del **Proyecto de ley número 40 de 2009 Senado**, *por medio de la cual se establece el ascenso por mejoramiento académico de los docentes del Decreto-ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,

Jorge Eliécer Guevara,

Segundo Vicepresidente

Senado de la República.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 40 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se establece el ascenso por mejoramiento académico de los docentes del Decreto-ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Tradicionalmente se ha entendido que en el mundo del trabajo las relaciones se basan en la dependencia, subordinación, remuneración y en general aquellos elementos determinantes del contrato laboral. No obstante el trabajo va mucho más allá, porque lleva implícita la impronta de la necesidad social del trabajo, como base para el desarrollo, la realización personal, social y como elemento constitutivo de la justicia social.

Analizado en su integralidad, el derecho al trabajo debería proteger a quien ostenta la posición más débil en la relación contractual, pero la realidad ha empezado a generar la dinámica inversa. El discurso de proteger el capital en pro de la estabilidad del sistema capitalista y a costa de los derechos de los trabajadores viene siendo un obstáculo conceptual llevado a la realidad, que ha generado innumerables atascos en el sistema judicial colombiano, pues por un lado se demandan los derechos fundamentales y de otra parte se procura seguir induciendo en prácticas flexibilizantes que no tienen otro beneficiario diferente al capital.

De hecho los regímenes denominados especiales y los anteriores regímenes determinados antes de la última reforma laboral dentro de las llamadas "Convenciones Colectivas del Trabajo" han venido siendo objeto constante de reformas flexibilizantes, que tienen por efecto desconocer logros económicos y reivindicantes, lo que ha causado que en muchos casos las demandas y procesos tanto de la jurisdicción ordinaria, como de la contenciosa administrativa generen responsabilidades económicas cuantiosísimas en desmedro del Estado.

El régimen de los docentes, entendido como especial (no privilegiado) no ha sido inmune a dichos cambios estructurales, lo que ha permitido establecer dinámicas legislativas que han dejado vacíos inmensos que deben ser llenados a instancia del mismo legislativo, en aras de una solución que permita descongestionar y a la vez desatiborrar de procesos al aparato jurisdiccional y por ende establecer una relación de equidad, equilibrio y solidaridad con los trabajadores de una parte y por la otra, evitar incontables demandas contra el Estado, que terminan en sentencias condenatorias con pago de perjuicios .

El régimen docente fue creado luego de un largo debate jurídico - social y aunque algunas normas fueron establecidas antes de 1979, es a partir del Decreto-ley 2277 de septiembre de 1979 cuando se determino el régimen especial de carrera docente, que estableció las condiciones de "ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de las personas que desempeñan la profesión docente".

Por lo tanto, con esta adición al artículo 20 del Decreto-ley 1278 de 2002, se busca que se respete la escala salarial que venían ostentando los docentes inscritos con el Decreto-ley 2277 de 1979 y que se desempeñaron en provisionalidad o por contrato u orden de prestación de servicios por muchos años, que se encuentren escalafonados en un grado superior al grado 7° y la escala salarial contemplada en el mencionado (Decreto-ley 2277) sea superior al grado al cual se le vincula en el nuevo escalafón contemplado en el Decreto-ley 1278 de 2002, ya sea en periodo de prueba o posterior a dicho periodo, respetando así los derechos adquiridos y la favorabilidad a las cuales tienen derecho estos docentes.

En ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 201 Cámara, 199 Senado de 2007, por el se expide el Plan Nacional de Desarrollo. Se encontraba el artículo 41 que protegía los derechos salariales, a continuación se transcribe.

(...)En el artículo 41. Derechos salariales, prestacionales y de escalafón de docentes:

Los derechos salariales prestacionales y de escalafón reconocidos por resolución a los educadores que mediante concurso se hayan vinculado o se vinculen al ejercicio de la profesión docente en los términos del Decreto 1278 de 2002 se les mantendrá vigentes mientras se produce el proceso de asimilación que ordena el numeral 7 del numeral 111.2 del artículo 111 de la ley 715 de 2001 y el artículo 2° del Decreto 1278 de 2002(...).

Este texto anterior fue aprobado por mayoría en la plenaria del Senado pero fue negado en la plenaria de la cámara, razón por la cual no fue conciliado, sin embargo la ministra de educación en carta dirigida a los ponentes del Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo se comprometió que por medio de un decreto reglamentario, expediría la normatividad concerniente a la asimilación, que a la fecha no sea realizado por cuanto las facultades reglamentarias otorgadas ya caducaron.

En virtud de lo anterior se transcribe la carta de la ministra de educación.

(...) Por medio de la presente me permito solicitar se retire el artículo 41 propuesto sobre derechos salariales, prestacionales y de escalafón, y nos comprometeremos a por decreto reglamentario reglamentar lo establecido por el Decreto 1278 de 2002 en cuanto asimilación. (...)

Es necesario recordar que el Decreto-ley 1278 de 2002, reconoció una nueva carrera docente. Es así como los maestros provisionales, vinculados por contratos u orden de prestación de servicios luego de ganar el concurso para ingreso, fueron vinculados al grado 2A del nuevo escalafón docente desconociéndose su escalafón legalmente reconocido conforme al Decreto-ley 2277 del 14 de septiembre de 1979 el cual sigue vigente, situación que se deriva de no haberse establecido un régimen de transición entre el antiguo y el nuevo estatuto, lo que conlleva al desconocimiento de la experiencia, capacitación y demás derechos o situaciones reconocidas con anterioridad.

En razón de lo anterior, se ve como una necesidad prioritaria aprobar este proyecto de ley para que haya justicia en el reconocimiento de los derechos adquiridos de estos docentes, basado en principios de equidad e igualdad, donde se respeten la antigüedad, capacitación y experiencia independientemente del tipo de vinculación (provisionalidad, contratos, u orden de prestación de servicios) donde al ser vinculados con el nuevo estatuto docente(1278 de 2002) se les desconocería el escalafón legalmente adquirido bajo el Decreto-ley 2277 de 1979.

COMPARACIÓN DE TABLA SALARIAL DE LOS 2 ESTATUTOS:

DECRETO 700 DE 2009 DECRETO 1238 DE 2009

DECRETO-LEY 2277 DE 1979 DECRETO-LEY 1278 DE 2002

Grado Escalafón	Asignación Básica Mensual
A	565.526
B	626.478
1	702.094
2	727.766
3	772.300
4	802.788
5	853.423
6	902.748
7	1.010.284
8	1.109.734
9	1.229.354
10	1.346.054
11	1.537.004
12	1.828.358
13	2.023.854
14	2.304.963

Título	Grado Escalafón	Nivel Salarial	Asignación básica mensual	
Normalista Superior o Tecnólogo en Educación	1	A	930.858	
		B	1.186.330	
		C	1.529.268	
		D	1.865.796	
Licenciado o Profesional no Licenciado	2		Sin especialización	Con especialización
		A	1.171.300	1.273.124
		B	1.530.452	1.626.609
		C	1.797.546	2.015.156
		D	2.136.117	2.384.804
Licenciado o Profesional no Licenciado con Maestría o con Doctorado	3		Maestría	Doctorado
		A	1.882.356	2.470.559
		B	2.205.102	2.900.130
		C	2.727.171	3.662.123
		D	3.159.985	4.203.996

Ejemplos típicos de la falta de transición:

• Un docente vinculado bajo el Decreto 2277 de 1979 en el grado 13 que gana 2.023.854 al ganar el concurso bajo el Decreto-ley 1278 de 2002 entra en el grado de escalafón 2A con 1.171.300 perdiendo 852.554 pesos.

• Un docente vinculado bajo el Decreto 2277 de 1979 en el grado 11 que gana 1.537.004 al ganar el concurso bajo el Decreto-ley 1278 de 2002 entra en el grado de escalafón 2B con 1.530.452 perdiendo 6.552 pesos.

ASCENSO POR MEJORAMIENTO ACADÉMICO

Es un hecho notorio que los docentes vinculados bajo el nuevo estatuto Decreto-ley 1278 de 2002 no ascienden, la razón de esta dificultad es que el estatuto docente 1278 de 2002 estableció requisitos y condiciones que hacen casi imposible en la práctica el ascenso.

Es así, como en el artículo 20 del Decreto-ley 1278 de 2002 se establece que para ascender de grado se requiere 3 años de permanencia y ganar la evaluación de competencia del 80 por ciento, además de cumplir con los requisitos del título académico como licenciatura o profesional con título diferente para pasar del grado 1 al grado 2.

En el caso de pasar del grado 2 al grado 3 se necesita nuevamente 3 años de permanencia más evaluación de competencia del 80 por ciento y además tener el título de maestría o doctorado.

(…) Artículo 20 Decreto-ley 1278 actualmente establece:

Estructura del Escalafón Docente.

El Escalafón Docente estará conformado por tres (3) grados.

Los grados se establecen con base en formación académica. Cada grado estará compuesto por cuatro (4) niveles salariales (A-B-C-D). Quienes superen el período de prueba se ubicarán en el Nivel Salarial A del correspondiente grado, según

el título académico que acrediten; pudiendo ser reubicados en el nivel siguiente o ***ascender de grado, después de tres (3) años de servicio, siempre y cuando obtengan en la respectiva evaluación de competencias*** *el puntaje indicado para ello, según lo dispuesto en el artículo 36 del presente decreto.*

Negrilla y subrayado fuera de texto.

COMENTARIO:

Este porcentaje es del 80 por ciento que es lo que establece el artículo 36.

(…) Actualmente el Decreto-ley 1278 de 2002 establece en su artículo 21:

(…) Artículo 21. Requisitos para inscripción y ascenso en el Escalafón Docente.

Establécense los siguientes requisitos para la inscripción y ascenso de los docentes o directivos docentes estatales en los distintos grados del Escalafón Docente:

Grado Uno.

a) Ser normalista superior.

b) Haber sido nombrado mediante concurso.

c) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba.

Grado Dos*.*

a) Ser licenciado en Educación o profesional con título diferente más programa de pedagogía o un título de especialización en educación.

b) Haber sido nombrado mediante concurso.

c) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba; ***o la evaluación de competencias en caso de que esté inscrito en el Grado Uno.***

Grado Tres.

a) Ser Licenciado en Educación o profesional.

b) Poseer título de maestría o doctorado en un área afín a la de su especialidad o

Desempeño, o en un área de formación que sea considerada fundamental dentro

Del proceso de enseñanza - aprendizaje de los estudiantes.

c) Haber sido nombrado mediante concurso.

d) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba; ***o la evaluación de competencias en caso de que esté inscrito en el Grado Uno o Dos.***

Parágrafo.

Quien reúna los requisitos de los Grados Dos o Tres puede aspirar a inscribirse directamente a uno de éstos grados, previa superación de la evaluación del período de prueba. Una vez inscrito, se considera ascenso pasar de un grado a otro dentro del Escalafón Docente, previa acreditación de requisitos y superación de las correspondientes ***evaluaciones de desempeño y de competencias, y existencia de disponibilidad presupuestal. (…).***

COMENTARIO:

Como se puede observar para ascender se requiere 3 años de permanencia y evaluación de competencia, además del concurso de ingreso, periodo de prueba, de poseer el título académico, y evaluación de competencia circunstancias que impiden el ascenso real de los docentes.

NECESIDAD DE MODIFICAR LOS ARTÍCULO 20 Y 21 DEL DECRETO-LEY 1278 DE 2002 PARA LOS ASCENSOS POR MEJORAMIENTO ACADÉMICO.

Cuadro de requisitos de ascenso y reubicación de nivel:

Grado I Título de Normalista Superior y tecnólogos en educación.	Nivel A: 3 años, evaluación de competencias
	Nivel B: 3 años, evaluación de competencias
	Nivel C: 3 años, evaluación de competencias
	Nivel D: 3 años, evaluación de competencias
Grado II Título de licenciado o profesional + 3 años + evaluación.	Nivel A: 3 años, evaluación de competencias
	Nivel B: 3 años, evaluación de competencias
	Nivel C: 3 años, evaluación de competencias
	Nivel D: 3 años, evaluación de competencias
Grado III Título de maestría o doctorado + 3 años + evaluación.	Nivel A: 3 años, evaluación de competencias
	Nivel B: 3 años, evaluación de competencias
	Nivel C: 3 años, evaluación de competencias
	Nivel D: 3 años, evaluación de competencias
DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL SUPERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO	

Como se establece en el cuadro anterior, para ascender actualmente se requiere 3 años de permanencia en cada grado y evaluación de competencia, además del concurso de ingreso, periodo de prueba, de poseer el título académico, evaluación de competencia, y evaluación de desempeño, en algunos casos se desconoce la sentencia de la Corte sobre la disponibilidad presupuestal, circunstancias que impiden el ascenso real de los docentes.

Por otra parte, para ser reubicados dentro de un mismo GRADO también se requiere evaluación de competencia del 80 por ciento y 3 años de permanencia en el nivel, para poder ser reubicado al siguiente nivel.

CUADRO DE REQUISITOS DE ASCENSOS Y REUBICACIÓN ACTUALMENTE:

GRADOS Y TÍTULOS.	PARA ASCENDER DE GRADO SE REQUIERE	REUBICACIÓN DE NIVEL SALARIAL DENTRO DE UN MISMO GRADO	
Grado 1. TÍtulo de normalista superior y tecnólogos en educación		**A**	Concurso de Ingreso y superar el periodo de prueba.
		B	3 años de servicio y evaluación de competencia del 80 por ciento.
		C	3 años de servicio y evaluación de competencia del 80 por ciento.
		D	3 años de servicio y evaluación de competencia del 80 por ciento.

Grado 2. Título de licenciado o profesional	Estar 3 años de permanencia en el grado I. Y evaluación de competencia del 80 por ciento, artículo 20 del decreto 1278 de 2002.	**A**	Concurso de ingreso y superar el periodo de prueba
		B	3 años de servicio y evaluación de competencia del 80 por ciento.
		C	3 años de servicio y evaluación de competencia del 80 por ciento.
		D	3 años de servicio y evaluación de competencia del 80 por ciento.
Grado 3. Título de Maestría o Doctorado	Estar 3 años de permanencia en el grado II. Y evaluación de competencia del 80 por ciento. artículo 20 del decreto 1278 de 2002.	**A**	Concurso de Ingreso y superar el periodo de prueba
		B	3 años de servicio y evaluación de competencia del 80 por ciento.
		C	3 años de servicio y evaluación de competencia del 80 por ciento.
		D	3 años de servicio y evaluación de competencia del 80 por ciento.
	Disponibilidad presupuestal Y Superación de la evaluación de desempeño.		

II. MARCO LEGAL

2.1 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL ARTÍCULOS ESPECÍFICOS

Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; ***irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales****; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles;* ***situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho****; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.*

El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

Conc.: *Artículos. 1º, 25, 39, 43, 44, 48 a 54, 55, 56, 58, 60, 64, 87, 93, 123, 150-19 (e) y (f), 228, 230, T-57. CST, art. 1º y ss.; CPT; L. 74/68, arts. 7º, 8º; L. 54/87; Leyes 4ª, 13, 31 de 1992; Leyes 52, 55, 65, 76, 100 de 1993; Leyes 115, 136, 142, 146 de 1994; Leyes 410, 411 de 1997; L. 436/98; L. 515/99; L. 581/2000; Leyes. 755, 789 de 2002; Leyes 797, 823, 828 de 2003.*

Subrayado y negrilla fuera de texto.

2.2 DECRETO-LEY 2277 DE 1979. ESTATUTO DOCENTE

El decreto Ley docente determinó las condiciones de ingreso, permanencia y estableció el escalafón de 14 grados, conforme al artículo 10, a saber:

GRADOS	TÍTULOS EXIGIDOS	CAPACITACIÓN	EXPERIENCIA
Al grado 1	Bachiller Pedagógico	---	---
Al grado 2	a) Perito o experto en Educación b) Bachiller Pedagógico	--- ---	--- 2 años en el grado 1
Al grado 3	a) Perito o experto en Educación b) Bachiller Pedagógico	--- Curso	3 años en el grado 2 3 años en el grado 2
Al grado 4	a) Técnico o Experto en Educación b) Perito o Experto en Educación c) Bachiller Pedagógico	--- curso ---	--- 3 años en el grado 3 3 años en el grado 3
Al grado 5	a) Tecnólogo en Educación b) Técnico o Experto en Educación c) Perito o Experto en Educación	--- --- ---	--- 4 años en el grado 4 3 años en el grado 4

Al grado 6	a) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación. b) Tecnólogo en Educación c) Técnico o Experto en Educación d) Perito o Experto en Educación e) Bachiller Pedagógico	Curso de ingreso --- Curso Curso ---	3 años en el grado 5 3 años en el grado 5 3 años en el grado 5 3 años en el grado 5
Al grado 7	a) Licenciado en Ciencias de la Educación b) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación c) Tecnólogo en Educación d) Técnico o Experto en Educación e) Perito o Experto en Educación f) Bachiller Pedagógico	--- --- curso --- --- curso	--- 3 años en el grado 6 3 años en el grado 6 4 años en el grado 6 3 años en el grado 6 4 años en el grado 6
Al grado 8	a) Licenciado en Ciencias de la Educación b) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación c) Tecnólogo en Educación d) Técnico o Experto en Educación e) Perito o Experto en Educación f) Bachiller Pedagógico	--- curso --- curso curso ---	3 años en el grado 7 3 años en el grado 7 4 años en el grado 7 3 años en el grado 7 4 años en el grado 7 3 años en el grado 7
Al grado 9	a) Licenciado en Ciencias de la Educación b) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación c) Tecnólogo en Educación d) Técnico o Experto en Educación	curso --- curso ---	3 años en el grado 8 4 años en el grado 8 3 años en el grado 8 3 años en el grado 8
Al grado 10	a) Licenciado en Ciencias de la Educación b) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación c) Tecnólogo en Educación d) Técnico o Experto en Educación	---- curso Curso ---	3 años en el grado 9 3 años en el grado 9 3 años en el grado 9 4 años en el grado 9
Al grado 11	a) Licenciado en Ciencias de la Educación b) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación c) Tecnólogo en Educación	curso --- curso	3 años en el grado 10 3 años en el grado 10 4 años en el grado 10
Al grado 12	a) Licenciado en Ciencias de la Educación b) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación	--- curso	4 años en el grado 11 4 años en el grado 11
Al grado 13	- Licenciado en Ciencias de la Educación	curso	3 años en el grado 12
Al grado 14	Licenciado en Ciencias de la Educación que no haya sido sancionado con exclusión del Escalafón Docente y que cumpla uno de los siguientes requisitos: Título de postgrado en Educación reconocido por el Ministerio de Educación Nacional o autoría de una obra de carácter científico, pedagógico o técnico.	Curso	3 años en el grado 13

El Ministerio de Educación Nacional a través del Decreto 2715 de 2009 por medio del cual se reglamenta la evaluación de competencia de los docentes y directivos docentes regidos por el Decreto-ley 1278 de 2002, avanzo en cuanto a incluir a los tecnólogos en educación dentro del escalafón docente, en el artículo 5° de este decreto se manifiesta que solo es necesario los 3 años de servicio para ser reubicados o ascendidos por primera vez,

si bien es un avance en beneficio de la reubicación o ascenso es necesario establecer que se imponen como requisitos las evoluciones de desempeño.

En el artículo 7° y 16 del Decreto 2715 de 2009 responsabilidades de la entidad territorial certificada se manifiesta en el numeral 5 que la evaluación de competencia es del 80 por ciento.

A pesar de los esfuerzos que ha hecho el Ministerio de Educación para que los docentes puedan ascender es necesario manifestar que el Decreto 2715 de 2009, no soluciona en su totalidad la problemática del ascenso ya que este impone como requisito una evaluación de competencia del 80 por ciento siendo este porcentaje demasiado alto para permitir el ascenso a pesar de que en el régimen general de carrera este mismo porcentaje es del 60 por ciento.

Proposición

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, solicito a la honorable plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al Proyecto de ley número 40 de 2009, *por medio de la cual se establece el ascenso por mejoramiento académico de los docentes del decreto ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones*", acogiendo el pliego de modificaciones propuesto.

Atentamente,

Jorge Eliécer Guevara,

Segundo Vicepresidente

Senado de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTAS AL PROYECTO DE LEY 40 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se establece el ascenso por mejoramiento académico de los docentes del Decreto-ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

LAS MODIFICACIONES QUE SE PROPONDRAN EN EL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY 40 DE 2009 A LA HONORABLE PLENARIA DEL SENADO SON LAS SIGUIENTES:

Primero. Se suprime el parágrafo del artículo 1º aprobado en primer debate en la Honorable Comisión VI y se adiciona un nuevo parágrafo al artículo 1º del Proyecto de Ley 40 de 2009, que modifica el artículo 36 del Decreto-ley 1278 de 2002, quedando de la siguiente manera:

Parágrafo. Serán candidatos a ser reubicados en un nivel salarial superior, o a ascender en el escalafón Nacional Docente, si reúnen los requisitos para ello, quienes obtengan más de 60% en la evaluación de competencias. Para las reubicaciones y ascensos, se procederá en estricto orden de puntaje hasta el monto de las disponibilidades presupuestales anuales.

JUSTIFICACIÓN DEL PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se adiciona el parágrafo 2º **al artículo 1º del Proyecto de ley número 40 de 2009 debido a que** la realidad indica que los docentes vinculados bajo el Decreto 1278 de 2002 para poder ascender y ser reubicados requieren de un examen en cada grado que pretendan alcanzar, y ganar la evaluación de competencias en un porcentaje superior a 80 por ciento.

Ahora bien, la honorable Corte Constitucional, al estudiar los regímenes prestacionales especiales, respecto de los de carácter general, dice claramente que si existen normas favorables en estos casos deben prevalecer las normas prestacionales de carácter general, que le sean más favorables al trabajador.

Esta doctrina está contenida en diferentes sentencias, entre otras, en la C-182 de 1997, sobre la aplicación de las normas generales sobre las especiales en materia prestacional, y es del siguiente tenor:

(...) Ha señalado esta Corporación en relación con el establecimiento de los llamados Regímenes Excepcionales que ellos se ajustan al ordenamiento constitucional, en cuanto suponen la existencia de unas condiciones prestacionales más favorables para los trabajadores a quienes comprende y cuya finalidad es la preservación de los derechos adquiridos. Pero, cuando consagren para sus destinatarios un tratamiento inequitativo frente al que se otorgue a la generalidad de los trabajadores cobijados por la Ley 100 de 1993, estas regulaciones deberán ser descalificadas en cuanto quebrantan el principio constitucional a la igualdad (...)

El mismo Consejo de Estado ha expresado en su jurisprudencia, al resolver una demanda contra el Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, *que el régimen especial no puede ser más gravoso que el régimen general. (Rdo* 63001-23-31-000-2002-00963-01(2218-07) y arguye…

(…)*Ahora, como lo ha señalado esta Sala en casos similares al que se juzga en este proceso, a la excepción en la aplicación de las normas generales, por la existencia de normas especiales que gobiernen un caso concreto, debe recurrirse sólo en* ***tanto la norma especial resulte más favorable que el régimen general; lo contrario implicaría que una prerrogativa conferida por una ley a un grupo de personas, se convierta en un obstáculo para acceder a los derechos mínimos consagrados en la ley para la generalidad****, como ocurre en el caso que se examina, en el cual las previsiones contenidas en el artículo 46 de la Ley 100 de 1993 en cuanto a la pensión de sobrevivientes, resultan más favorables que las prestaciones reconocidas a los docentes bajo la misma contingencia, por lo que la definición del asunto no puede conducir a la decisión adoptada por la Ente demandado, que*

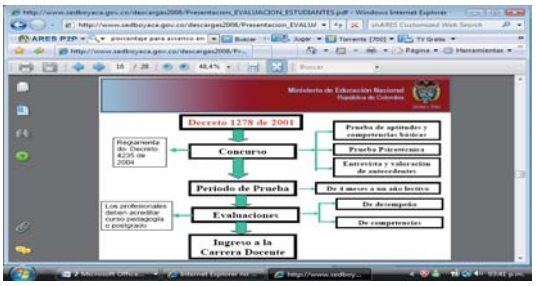
negó la prestación en aplicación de dicho régimen especial. De lo anterior se concluye con toda claridad que la finalidad de los regímenes especiales es conceder beneficios legales a grupos determinados de trabajadores y no tornarse en un elemento de discriminación para dificultarles el acceso a los derechos mínimos consagrados en la Legislación para la generalidad, lo cual significa, que si el régimen especial resulta ser menos favorable que la norma general, se impone la aplicación de ésta última, por cuanto la filosofía de las regulaciones especiales es precisamente la búsqueda del mayor beneficio para las personas que regula(...).

En la actualidad los docentes vinculados bajo el Decreto 1278 de 2002 para poder ascender y ser reubicados requieren de un examen en cada grado que pretendan alcanzar, y ganar la evaluación de competencias en un porcentaje superior a 80 por ciento, violando los preceptos legales como los mencionados anteriormente.

En consecuencia, se hace necesario disminuir la escala requerida para ascender en el Escalafón Nacional Docente y ubicarla en el 60 por ciento como requisito mínimo para aprobar las pruebas que evalúan las competencias de los docentes vinculados bajo el mencionado Decreto-ley.

Como se puede observar en el siguiente cuadro la carrera docente es más gravosa que la carrera general establecida en la Ley 909 de 2004.

DECRETO-LEY 1278 DE 2002



La Ley de Carrera Administrativa 909 de 2004 y su Acuerdo Reglamentario 06 del 2006, *por medio del cual se adoptan lo lineamientos generales para desarrollar la segunda fase o especifica de la convocatoria 001 de 2005 siendo el régimen general de los concursos públicos establecieron en el artículo 13 los porcentajes para ingresar a la carrera administrativa:*

Acuerdo 06 de 2006 reglamentario de la carrera administrativa "concursos públicos "y de la Ley 909 de 2004.

***(…)Artículo 13.** Carácter y calificación aprobatoria de las Pruebas de competencias laborales. Las pruebas de competencias laborales son de carácter eliminatorio para todos los niveles jerárquicos.*

El valor porcentual de la prueba escrita de competencias funcionales o de la prueba de ejecución dentro del concurso es del cuarenta por ciento (40%) y el de la prueba escrita de competencias comportamentales es del treinta por ciento (30%).

La calificación aprobatoria de la prueba escrita de competencias funcionales o de la prueba de ejecución será una puntuación estándar normalizada igual o superior a sesenta (60) puntos y la de la prueba escrita de competencias comportamentales será el sesenta por ciento (60%) mínimo de ajuste al perfil del cargo.(...).

Es así, como podemos concluir que la carrera administrativa establece en sus evaluaciones de competencias funcionales y comportamentales ***el puntaje máximo es del 60 por ciento*** *mientras que en el régimen especial de los docentes del 1278 de 2002 se establece que el porcentaje de la evaluación de competencia violando el principio de que el régimen especial no puede ser más gravoso que el general.es de 80 por ciento,*

Atentamente,

Jorge Eliécer Guevara,

Segundo Vicepresidente

Senado de la República

Autor y ponente.

Proposición

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, solicito a la honorable plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al **Proyecto de ley número 40 de 2009**, *por medio de la cual se establece el ascenso por mejoramiento académico de los docentes del Decreto-ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones*, acogiendo el pliego de modificaciones propuesto.

Atentamente,

Jorge Eliécer Guevara,

Segundo Vicepresidente

Senado de la República

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA HONORABLE PLENARIA DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 40 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se establece el ascenso por mejoramiento académico de los docentes del Decreto- ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

***Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 20 del Decreto-ley 1278 de 2002 y Adiciónese un parágrafo el cual quedará así:*

Artículo 20. Estructura del escalafón docente.

El Escalafón Docente estará conformado por tres (3) grados. Los grados se establecen con base

en formación académica. Cada grado estará compuesto por cuatro (4) niveles salariales (A - B - C - D).

El grado (2) estará subdividido en licenciado y profesional universitario no licenciado, y licenciado y profesional universitario no licenciado con especialización.

El grado (3) estará subdividido en licenciado y profesional universitario no licenciado con maestría, y licenciado y profesional universitario no licenciado con doctorado.

Quienes superen el período de prueba se ubicarán en el Nivel Salarial A del correspondiente grado, según el título académico que acrediten; pudiendo ser reubicados en el nivel siguiente después de tres (3) años de servicio, siempre y cuando obtengan en la respectiva evaluación de competencias el puntaje indicado para ello, según lo dispuesto en el artículo 36 del presente decreto, o podrán también ser reubicados en el siguiente nivel con 3 años de servicio y cuando hayan cursado cuatro créditos académicos.

Parágrafo.

Serán candidatos a reubicados en un nivel salarial superior, o a ascender en el escalafón Nacional Docente, si reúne los requisitos para ello, quienes obtengan más de 60% en la evaluación de competencias. Para las reubicaciones y ascensos, se procederá en estricto orden de puntaje hasta el monto de las disponibilidades presupuestales anuales.

Artículo 2°*. Modifíquese el artículo 21 del Decreto-ley 1278 de 2002 con su respectivo parágrafo, que establece los requisitos para inscripción y ascenso de los docentes o directivos docentes estatales en los distintos grados del Escalafón Docente:*

Grado Uno:

a) Ser normalista superior o tecnólogo en educación

b) Haber sido nombrado mediante concurso.

c) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba.

Grado Dos*.*

a) Ser licenciado en Educación o profesional con título diferente más programa de pedagogía o un título de especialización en educación

b) Haber sido nombrado mediante concurso.

c) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba.

Grado Tres.

a) Ser Licenciado en Educación o profesional.

b) Poseer título de maestría o doctorado en un área afín a la de su especialidad o desempeño, o en un área de formación que sea considerada fundamental dentro del proceso de enseñanza - aprendizaje de los estudiantes.

c) Haber sido nombrado mediante concurso.

d) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba.

Parágrafo.

*Q*uien reúna los requisitos de los Grados uno, dos o tres puede aspirar a inscribirse directamente a uno de éstos grados, previa superación de la evaluación del período de prueba.

Una vez inscrito, se considera ascenso pasar de un grado a otro dentro del Escalafón Docente, previa acreditación de requisitos, debiendo ser ascendidos automáticamente al Grado que le corresponda una vez cumplido con los requisitos de títulos académicos, manteniendo el nivel salarial que tenían antes de decretarse el ascenso.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatoria*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Atentamente,

Jorge Eliécer Guevara,

Segundo Vicepresidente

Senado de la República

Autor y ponente.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEXTA DEL SENADO; SESIÓN DEL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2009, AL PROYECTO DE LEY 40 DE 2009 SENADO

por medio del cual se establece el ascenso por mejoramiento académico de los docentes del Decreto- ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Modifíquese el artículo 20 del Decreto-ley 1278 de 2002 y Adiciónese un parágrafo el cual quedará así:*

Artículo 20. Estructura del escalafón docente.

El Escalafón Docente estará conformado por tres (3) grados. Los grados se establecen con base en formación académica. Cada grado estará compuesto por cuatro (4) niveles salariales (A - B - C - D).

El grado (2) estará subdividido en licenciado y profesional universitario no licenciado, y licenciado y profesional universitario no licenciado con especialización.

El grado (3) estará subdividido en licenciado y profesional universitario no licenciado con maestría, y licenciado y profesional universitario no licenciado con doctorado.

Quienes superen el período de prueba se ubicarán en el Nivel Salarial A del correspondiente grado, según el título académico que acrediten; pudiendo ser reubicados en el nivel siguiente después de tres (3) años de servicio, siempre y cuando obtengan en la respectiva evaluación de competencias el puntaje indicado para ello, según lo dispuesto en el artículo 36 del presente decreto, o podrán también ser reubicados en el siguiente nivel con 3 años de servicio y cuando hayan cursado cuatro créditos académicos.

Parágrafo.

Todo docente que haya estado vinculado como educador en el sector público estatal, y que esté inscrito en el Escalafón Nacional Docente contemplado en el Decreto-ley 2277 de 1979 y se encuentre escalafonado en un grado superior al grado 7 del escalafón, tendrá derecho a que se le respete la Escala Salarial de este estatuto, siempre que ésta sea superior al grado al cual se le vincula en el escalafón contemplado en el Decreto-ley 1278 de 2002, ya sea en período de prueba o posterior a dicho período.

Artículo 2°*. Modifíquese el artículo 21 del Decreto-ley 1278 de 2002 con su respectivo parágrafo, que establece los requisitos para inscripción y ascenso de los docentes o directivos docentes estatales en los distintos grados del Escalafón Docente:*

Grado Uno:

a) Ser normalista superior o tecnólogo en educación

b) Haber sido nombrado mediante concurso.

c) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba.

Grado Dos*.*

a) Ser licenciado en Educación o profesional con título diferente más programa de pedagogía o un título de especialización en educación

b) Haber sido nombrado mediante concurso.

c) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba.

Grado Tres.

a) Ser Licenciado en Educación o profesional.

b) Poseer título de maestría o doctorado en un área afín a la de su especialidad o desempeño, o en un área de formación que sea considerada fundamental dentro del proceso de enseñanza - aprendizaje de los estudiantes.

c) Haber sido nombrado mediante concurso.

d) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba.

Parágrafo.

Quien reúna los requisitos de los Grados Uno, Dos o Tres puede aspirar a inscribirse directamente a uno de éstos grados, previa superación de la evaluación del período de prueba.

Una vez inscrito, se considera ascenso pasar de un grado a otro dentro del Escalafón Docente, previa acreditación de requisitos, debiendo ser ascendidos automáticamente al Grado que le corresponda una vez cumplido con los requisitos de títulos académicos, manteniendo el nivel salarial que tenían antes de decretarse el ascenso.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatoria*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

El Senador Ponente,

Jorge Eliecer Guevara.

El Presidente,

Carlos Ferro Solanilla.

La Secretaria General Comisión,

Sandra Ovalle García.

***

COMENTARIOS

COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN DE CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE, ASOCARS, A LOS PROYECTOS DE LEY NÚMEROS

36 DE 2008 SENADO, *por la cual se dictan normas dirigidas a prevenir y combatir la corrupción y se expiden otras disposiciones".*

305 DE 2009 SENADO, *por medio de la cual se modifica el numeral 4 del artículo 52 y el artículo 66 de la Ley 99 de 1993*.

Bogotá, D. C., abril 6 de 2010.

Cc No. 172/10

Doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

Respetado doctor Otero:

En mi calidad de director ejecutivo de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible - ASOCARS, le extiendo un cordial saludo en nombre propio y de los Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible del país.

Seguidamente me permito remitir para su conocimiento, y consideración de los honorables Sena-

dores de la República, el análisis elaborado desde" ASOCARS, respecto de los **Proyectos de ley números 36 de 2008 Senado,** *por la cual se dictan normas dirigidas a prevenir y combatir la corrupción y se expiden otras disposiciones"* y **305 de 2009 Senado,** *por medio del cual se modifica el numeral 4 del artículo 52 y el artículo 66 de la Ley 99 de 1993*". .

Lo anterior, con el firme propósito de contribuir desde nuestra visión ambiental-regional, al desarrollo de los, próximos debates sobre el citado proyecto, en aras de preservar la institucionalidad que hoy conforma el Sistema Nacional Ambiental (SINA).

Quedamos atentos a aclarar cualquier inquietud que surja sobre el particular, o sobre otros proyectos de ley en los que se consideren provechosos nuestros aportes.

Cordialmente,

Ramón Leal Leal,

Director Ejecutivo.

Anexo lo anunciado.

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY NUMERO 036 DE 2008 SENADO

por la cual se dictan normas dirigidas a prevenir y combatir la corrupción y se expiden otras disposiciones

Sea lo primero anotar que desde la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible - ASOCARS apoyamos todas las iniciativas que persigan contrarrestar, reducir y/o acabar los riesgos de corrupción que puedan presentarse en las entidades pertenecientes tanto al sector público como al sector privado, además de condenar los hechos de corrupción presentados en todas las entidades, lo que sin lugar a dudas va en detrimento del cumplimiento de los fines del Estado Colombiano, y para el caso del sector ambiental, dificulta el tan anhelado desarrollo sostenible.

En esta oportunidad hemos analizado, el **Proyecto de ley número 036 de 2008**, *por la cual se dictan normas dirigidas a prevenir y combatir la corrupción y se expiden otras disposiciones,* principalmente lo dispuesto en sus artículos 28 y 29 los cuales pretenden modificar algunos aspectos de la Ley 87 de 1993, *por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones",* cuyos textos propuestos nos permitimos transcribir:

"Artículo 28. Modifícase el artículo 10 de la Ley 87 de 1993, el cual quedará así:

"Artículo 10. Jefe de la unidad u oficina de coordinación del control interno. *Para la verificación y evaluación permanente de sistema control interno en las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, se designará un agente quien* se *denominará director de la oficina o de la unidad de control interno, coordinador o auditor interno, quien será nombrad en los términos previstos en esta ley.*

Parágrafo*. Este artículo igualmente podrá aplicarse a las entidades de la rama ejecutiva del orden territorial.*

Artículo 29. *Modifícase el artículo 11 de la Ley 8ª de 1993, el cual quedará así:*

*"**Artículo 11. Designación del director de la unidad u oficina de control interno.** El director, coordinador, auditor interno o quien haga sus veces será un funcionario de libre nombramiento y remoción, nombrado por el Presidente de la República, mediante concurso público de mérito para la coordinación y supervisión del control interno del Estado, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones propias de cada entidad.*

Parágrafo*. Cuando se trate de entidades de la Rama Ejecutiva del orden territorial la designación se hará por la máxima autoridad de la entidad territorial respectiva, conforme al mismo procedimiento previamente señalado.* (Subrayas fuera del texto).

Si bien del tenor literal de los citados artículos claramente se evidencia que no son aplicables a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, dada su naturaleza jurídica como entes autónomos, que no pertenecen a ninguna rama del poder público[1], sin dejar de ser entes estatales, definido así en múltiples Sentencias por la Corte Constitucional, respetuosamente ponemos a su disposición una serie de argumentos que creemos deben ser tenidos en cuenta en los diferentes debates que se den respecto del proyecto de ley en comento, toda vez que consideramos inconveniente e improcedente continuar con el trámite legislativo de los citados artículos tal y como están propuestos, puesto que de ser aprobados, atentarían contra la esencia misma del Sistema de Control Interno que rige a las entidades de la administración pública; afirmaciones éstas que sustentamos a continuación:

El tema de la designación de los jefes de control interno ha sido analizado y definido por la Corte Constitucional en varias sentencias, de las cuales acudimos a la Sentencia C- 1192 de 2000, con ponencia del magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, en la cual se señaló lo siguiente:

"3.1 Reiteración de jurisprudencia en lo que respecta al cargo formulado en la demanda.

[1] Constitución Política artículos 113, 150 numerales 7 y 317

Al abordar el análisis de constitucionalidad del problema jurídico planteado, encuentra la Corte que el mismo ya fue resuelto por la Corporación en la Sentencia C-506 del 14 de julio de 1999 (M. P. Fabio Morón Díaz) (...)

Inicialmente, la Corte, en la citada Sentencia, destaca la importancia que el constituyente de 1991 le reconoció al sistema de control interno, catalogándolo, junto con las contralorías en el ámbito de sus competencias, como un instrumento de naturaleza gerencial de la mayor importancia dentro de la estrategia institucional de lograr un efectivo control de gestión y, por contera de garantizar el cumplimiento de los objetivos superiores asignados a los diferentes órganos del poder público, los cuales se concretan en la realización material de losHines esenciales del Estado atendiendo a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Dijo entonces la Corporación en la aludida Sentencia:

"El empleo de Jefe de la oficina asesora de control interno.

"Especial consideración merece este empleo, dada la importancia que al sistema de control inferno da la Constitución de 1991, al caracterizarlo como principalísimo instrumento gerencial, instituido, junto con el control de segundo grado a cargo de las Contralorías, para asegurar el cabal cumplimiento de la misión de las distintas entidades del Estado.

(...)

"Es del caso destacar que en el artículo 269 C. P., el Constituyente de 1991 fue enfático al disponer en términos categóricos, que al interior de todas las entidades públicas debe existir un control de primer grado, que es el interno.

"Este control es principalmente axiológico y finalista, pues propende por asegurar que la gestión institucional de todos los órganos del Estado, se oriente hacia la realización de los fines que constituyen su objetivo y, que esta se realice con estricta sujeción a los principios constitucionales que guían el ejercicio de la función pública.

"Efectivamente por la citada norma constitucional, el Constituyente de 1991, consagró el siguiente mandato imperativo

"Artículo 269. En las entidades públicas, las autoridades correspondientes ***están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control Interno, de conformidad con lo que disponga la ley...'".***

Dentro de este contexto, luego de citar los dispositivos de la Ley 87 de 1993 que regulan de manera específica lo atinente al ejercicio del control interno y, en particular, la norma que en esta oportunidad se demanda, la Corte, fundada en los objetivos trazados con la implementación de la oficina de control, como es el de asesorar al Director de la entidad en la consecución de los fines administrativos propuestos, encontró lógico que el cargo de Jefe de Control Interno fuese de libre nombramiento y remoción ***y que, además, dado el alto grado de confianza que se reconoce a esa labor en el ámbito de las directrices fijadas por el nivel superior de la entidad, la designación estuviese a cargo del propio representante legal o máximo directivo del respectivo organismo. Entre otras razones, porque, como es sabido, quienes presiden las entidades estatales son a su vez funcionarios de confianza de la suprema autoridad administrativa del nivel nacional o del nivel territorial, quienes, bajo tal condición, son en realidad los llamados a fijar, a nivel macro y dentro de los fines y objetivos constitucionales, las respectivas políticas de administración estatal e institucional que corresponde gestionar a las oficinas de control interno. Así, para la Corte, la forma de elección de los jefes de control interno logra asegurar el cumplimiento coordinado y armónico de las funciones de Gobierno encomendadas a las entidades administrativas, las cuales deben desarrollarse, como lo expuso este alto Tribunal, en concordancia con los principios constitucionales que gobiernan el ejercicio de la función pública.***

No ignoró la Corporación que, bajo las actuales circunstancias, los niveles de eficacia de los órganos públicos en el cumplimiento de sus labores no alcanzan, en realidad, un nivel siquiera satisfactorio que permita suponer también la aplicación real de los aludidos principios que orientan la función administrativa. Sin embargo, consideró que tal inoperancia no es atribuible al método estatuido para designar al jefe de control interno sino, por el contrario, a la falta de modernización y profesionalización de los servicios de control y, al mismo tiempo, a la ausencia de criterios de seguridad que permitan monitorear el desempeño de los servidores estatales y de las instituciones propiamente dichas. A su entender, en la medida en que se implementen y se tecnifiquen los sistemas de control interno, se hará una realidad "la cultura del mérito y de la excelencia en la función pública."" (Negrilla y subraya fuera del texto).

Debemos resaltar que el control interno es un instrumento de la más alta importancia dentro de la entidades y por ende en la administración pública, que fue concebido para coadyuvar en el cumplimiento de los fines administrativos propuestos, siendo necesario y a criterio de la Corte Constitucional lógico, que los empleados encargados de cumplir con estas funciones en las distintas entidades, sean designados por el director o gerente

de la misma, de quien se presume cuenta con la idoneidad y capacidades requeridas para dirigir una entidad, y en consecuencia designar a los funcionarios que lo acompañarán en el cumplimiento de las metas trazadas.

Si la finalidad del proyecto de ley es combatir la corrupción, el hecho que el jefe de control interno de las entidades públicas del orden nacional pertenecientes a la rama ejecutiva sea nombrada por el Presidente de la República, o por cualquier funcionario distinto al director o gerente de la respectiva entidad, no contribuirla mucho a este fin, toda vez que tal y como lo manifiesta la Corte, si queremos *"hacer realidad la cultura del mérito y de la excelencia en la función pública"* lo que se debe hacer es propender por el fortalecimiento del Sistema de Control Interno, en sus diferentes aspectos.

Continúa diciendo la Corte en la citada sentencia:

(...)

"Se comprende entonces la estrecha y permanente interacción que debe mantener el máximo directivo de un organismo o entidad del nivel central o descentralizado, en los ámbitos nacional y territorial, con el jefe de la oficina asesora de control interno, para que puedan asegurar el cumplimiento cabal de la misión de la institución, así como la efectiva vigencia de los principios constitucionales, en particular, los atinentes a la buena fé, igualdad, moralidad, celeridad, economía, eficacia, imparcialidad, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.

En consecuencia, reiterando los criterios expuestos por la Corte en la Sentencia C-506/99, resulta claro que la presunta violación del artículo 209 de la Carta por parte del artículo 11 de la Ley 87 de 1993 no está llamado a prosperar, pues, como lo explicó la Corte en la citada providencia, la circunstancia de que los cargos de jefe de control interno sean de libre nombramiento y su designación corresponda al representante legal o máximo directivo del organismo respectivo, en nada se opone a la Carta Política y, por el contrario, tal previsión responde a los objetivos institucionales que la Constitución le reconoce al sistema de implementación del Control Interno, como también a los criterios hermenéuticos que la jurisprudencia reiterada de la Corte ha considerado válidos para que el legislador, con carácter excepcional, clasifique los cargos que deben quedar excluidos del sistema de carrera administrativa. Tales criterios, que se cumplen en el caso de la norma examinada, son entonces los de dirección, conducción y orientación institucional cuyo ejercicio conlleva la adopción de determinadas políticas o directrices gerenciales que exigen, por tanto, que quienes ocupen tales puestos sean personas de la absoluta confianza del funcionario que dirige los destinos de la institución[2]*." (Subraya fuera del texto).*

Como se puede evidenciar de los apartes transcritos, así como del análisis integral del tema, las modificaciones propuestas en el proyecto de ley respecto de la designación de los jefes de control interno de las entidades públicas del orden nacional integrantes de la rama ejecutiva, de una forma distinta a la que hoy se encuentra establecida en la Ley 87 de 1993, y en sus normas reglamentarias, retrotraen la gestión pública a la concentración del control previo en el nivel central, función esta que con la expedición de la Constitución Política de 1991 y de las leyes posteriores, se encuentra designada en cabeza de cada una de las entidades.

Esperamos que los anteriores argumentos sean de utilidad para nutrir el debate que sobre las citadas modificaciones a la Ley 87 de 1993 se pretende dar, siendo nuestro interés desde lo ambiental, y especialmente desde las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible contribuir al fortalecimiento de la gestión pública.

***

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se modifica el numeral 4 del artículo 52 y el artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

Sea lo primero anotar, que el primero (1°) de julio de 2009 radicamos ante su oficina un primer análisis respecto del proyecto de ley en comento, el cual sustenta nuestro total desacuerdo con su contenido y trámite.

En esta oportunidad presentamos a su consideración un concepto fortalecido con los aportes de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (las CAR), cuyos argumentos ratifican la inconveniencia de continuar con el trámite legislativo de este proyecto de ley, los cuales esperamos sean tenidos en cuenta en los respectivos debates.

Respetuosamente reiteramos la inconveniencia de promover una iniciativa legislativa en este sentido, que de entrada contraria nuestro ordenamiento constitucional y legal vigente, que promueve la descentralización y la autonomía regional, toda vez que desconoce la distribución de competencias entre las distintas Autoridades Ambientales que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental-SINA la naturaleza jurídica e incluso, la experticia técnica con que cuentan las CAR en la administración de los recursos naturales de cada una de sus jurisdicciones.

Lo anterior, encuentra su sustento en diferentes pronunciamientos realizados por la Corte Constitucional, quien ha manifestado lo siguiente:

2 Cfr. las Sentencias C-1 95/94, C-540/98 y C-475/99, entre otras.

"11. No siendo, pues, entidades territoriales, sino respondiendo más bien al concepto de descentralización por servicios, es claro que las competencias que en materia ambiental ejercen las Corporaciones Autónomas Regionales, son una forma de gestión de facultades estatales, ***es decir, en competencias que emanan de las potestades del Estado central.***

"Por ello la gestión administrativa que estos entes descentralizados llevan a cabo de conformidad con la ley, debe responder a los principios establecidos para la armonización de las competencias concurrentes del estado central y de las entidades territoriales*. Específicamente, esta gestión no puede ir tan allá que vacíe de contenido las competencias constitucionales asignadas a los departamentos y municipios en materia ambiental y debe ejercerse en observancia del principio de rigor subsidiario anteriormente definido"*[1] (Negrilla fuera del texto).

Así mismo, en la Sentencia C-554 de 2007, con ponencia del doctor Jaime Araujo Rentería, afirmó que:

"6. *Esta corporación ha señalado que en materia ambiental, con los propósitos de dar una protección integral y coherente a los recursos naturales y de armonizar los principios de Estado unitario y de autonomía de las entidades territoriales y de las corporaciones autónomas regionales, concurren en el orden constitucional las competencias de la Nación y las de dichos organismos, de modo que le corresponde al legislador dictar la normatividad básica nacional y les corresponde a las corporaciones autónomas regionales y a las entidades territoriales dictar la normatividad complementaria o adicional propia de la región, departamento, distrito, municipio o territorio indígena respectivo,* ***en desarrollo de la gestión de sus intereses y de acuerdo con sus condiciones y necesidades particulares****.*

En esta forma, la asignación de competencia a las corporaciones autónomas regionales *y a las entidades territoriales* ***será contraria a la Constitución si rebasa el límite regional o local respectivo,*** *por ejemplo, si se atribuye a un municipio la regulación de una materia o la resolución de un asunto que concierne directamente no sólo al mismo sino también a otros municipios o a un departamento.* ***Así mismo, la regulación de una materia por parte; del legislador será inconstitucional si desborda su naturaleza básica nacional e invade el campo propio de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las entidades territoriales, de modo que elimina o reduce sustancialmente el contenido de la autonomía de estas últimas".***

Las 33 CAR existentes en el país[2], obedecen a la diversidad de ecosistemas estratégicos que hacen parte del territorio nacional, atendiendo a las particularidades propias de cada región, en el marco de las políticas ambientales de Estado Colombiano.

Debido al desarrollo de las funciones que les han sido asignadas, las CAR administran los recursos naturales de sus jurisdicciones, lo que comprende ser ejecutoras de las políticas nacionales, ejercer su facultad de autoridades ambientales y asesorar y adelantar en coordinación con otros actores del SINA, estudios y proyectos en materia ambiental; que dado su conocimiento y experticia en el manejo y administración de nuestros recursos naturales, se constituyen en las máximas autoridades ambientales de su región, lo que les da la total capacidad y el conocimiento técnico, para decidir acerca de la viabilidad ambiental o no, de aquellos proyectos que tendrían un impacto negativo en los ecosistemas.

Por lo tanto, no es de recibo, tal y como se afirma en la ponencia: "(...), *es de considerar que se encuentra más viable que la solicitud de una licencia sea estudiada y motivada por el Ministerio que por las Corporaciones; lo cual responde a dos criterios esenciales, la técnica, especialidad y capacitación del Ministerio y, la corrupción que puede generarse en las Corporaciones Autónomas Regionales por el sesgo que caracteriza las decisiones en torno al desarrollo local, aparte de que estas entidades se encuentran desprovistas de la capacitación técnica y de los recursos idóneos rara la toma de decisiones acertadas en cuanto a la viabilidad de proyectos y o Liras portuaria".*

Consideramos que los criterios que sustentan: el proyecto de ley en comento, no corresponden con el real ejercicio de la autoridad ambiental por parte de las CAR, que se soporta en su capacidad técnica, así como en el conocimiento específico de su región, a través del desarrollo de importantes proyectos y estudios adelantados, así como en su equipo de profesionales, que son la base del cumplimiento de su labor misional.

Debe tenerse en cuenta, que la licencia ambiental no constituye una simple autorización para el desarrollo de actividades que afectan los recursos naturales renovables y el medio ambiente, sino

1 "Ley 99 de 1993. Artículo 23 Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

Exceptúase del régimen jurídico aplicable por esta Ley a las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Nacional, cuyo régimen especial lo establecerá la ley". (negrillas fuera del texto)

2 Sentencia C-596 de 1998, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. Aclaración de Voto de José Gregorio Hernández Galindo.

que a la vez que confiere un derecho impone de igual manera una serie de obligaciones al beneficiario las cuales requieren de un monitoreo (seguimiento y control) constante a fin de verificar el cumplimento de las mismas, de lo contrario la licencia ambiental pierde cualquier sentido y se convierte en un simple trámite adicional y no en el instrumento de prevención, mitigación, corrección y compensación frente a los efectos nocivos de la obra o actividad a desarrollar.

En virtud de lo anterior, el radicar la función de licenciamiento ambiental para el desarrollo de puertos en el ente encargado de la Política Ambiental Nacional, tendría como efecto la ausencia o deficiencia del control y seguimiento permanente y directo sobre las actividades portuarias y las condiciones impuestas aumentando la probabilidad de impactos negativos al medio ambiente.

Por otra parte, no se puede argüir las posibilidades de corrupción, que puede presentarse en cualquier entidad, y no solo en las CAR, para justificar la sustracción de competencias, toda vez que sería pretermitir el principio constitucional de buena fe, que debe regir las actuaciones de las autoridades, así como los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que fundamentan la función pública.

Esperamos que las anteriores reflexiones sean tenidas en cuenta, a fin de modificar o archivar el citado proyecto de ley.

CONTENIDO

Gaceta número 102 - lunes 12 de abril de 2010

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY Págs.

Proyecto de ley número 238 de 2010 por la cual se modifica el esquema de financiación de la educación superior, definido en la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones 1

PONENCIAS

Ponencia para segundo debate Texto Propuesto y Texto Aprobado al proyecto de ley 40 de 2009 Senado por medio del cual se establece el ascenso por mejoramiento académico de los docentes del Decreto-ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones 7

COMENTARIOS

Comentarios de la asociación de corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, asocars, a los proyectos de ley números 36 de 2008 Senado, por la cual se dictan normas dirigidas a prevenir y combatir la corrupción y se expiden otras disposiciones" 15

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2010