

Bogotá, D.C., 4 JUL 2017

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

Ref.: Decreto Ley Número 892 del 28 de mayo de 2017, "Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con enfoque Territorial (PDET)".

Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Expediente No. RDL-024

Concepto No. 006348

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5, de la Constitución Política, y en el artículo 2°, inciso 3°, del Acto Legislativo 01 de 2016, rindo concepto en relación con el Decreto Ley 892 del 28 de mayo de 2017, "Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación de alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con enfoque Territorial (PDET)", expedido por el Gobierno Nacional con fundamento en las facultades otorgadas en el artículo 2°, inciso 1°, del Acto Legislativo 1 de 2016, cuyo texto se transcribe a continuación:

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Ministerio de Educación Nacional

DECRETO LEY NO. 892 DE 2017
28 de mayo de 2017

"Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Procurador General

Concepto No. 006348

**municipios priorizados para la implementación de los Programas de
Desarrollo con enfoque Territorial (PDET)”**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, «Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera», y

CONSIDERACIONES

1. Consideraciones Generales

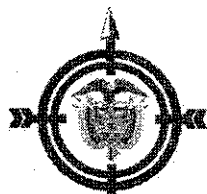
Que con el fin de cumplir el mandato constitucional previsto en el artículo 22 de la Constitución Política, el cual señala que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, el 24 de noviembre de 2016 el Gobierno nacional suscribió con el grupo armado FARC-EP el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante el Acuerdo Final).

Que la suscripción del Acuerdo Final dio apertura a un proceso amplio e inclusivo de justicia transicional en Colombia, enfocado principalmente en los derechos de las víctimas del conflicto armado y que, como parte esencial de ese proceso, el Gobierno nacional está en la obligación de implementar los puntos del Acuerdo Final.

Que con el propósito anterior, el Acto Legislativo 01 de 2016 confirió al Presidente de la República una habilitación legislativa extraordinaria y excepcional para expedir decretos con fuerza material de ley.

Que la Corte Constitucional, mediante las sentencias C-699 de 2016, y C-160 y C-174 de 2017, definió los criterios de validez constitucional que deben cumplir los decretos leyes, los cuales son obligatorios, dada su trascendencia e importancia para el Estado Social de Derecho.

Que el contenido de este Decreto Ley tiene una naturaleza instrumental, en el sentido de que tiene por objeto facilitar o asegurar la implementación y desarrollo normativo del punto uno del Acuerdo Final «Reforma Rural Integral», particularmente del punto 1.3.2.2.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Procurador General

Concepto No. 006348

2. Requisitos Formales de Validez Constitucional

Que el presente decreto se expide dentro del término de los 180 días posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, que según el artículo 5 de ese mismo Acto Legislativo es partir de la refrendación popular, la cual se llevó a cabo por el Congreso de la República mediante decisión política de refrendación del 30 de noviembre de 2016.

Que el presente decreto es suscrito, en cumplimiento del artículo 115 inciso 3 de la Constitución Política, por el Presidente de la República y la Ministra de Educación Nacional, que para este negocio en particular constituyen Gobierno.

Que el presente decreto ley en cumplimiento con lo previsto en el artículo 169 de la Constitución Política tiene el título «Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)», el cual corresponde precisamente a su contenido.

Que como parte de los requisitos formales trazados por la jurisprudencia constitucional, el presente decreto ley cuenta con una motivación adecuada y suficiente, en el siguiente sentido:

3. Requisitos Materiales de Validez Constitucional

Que en cumplimiento del requisito de conexidad objetiva, el presente decreto ley tiene: (i) un vínculo cierto y verificable entre su materia y articulado, y el contenido del Acuerdo Final; (ii) sirve para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final y (iii) no regula aspectos diferentes ni rebasa el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación de dicho punto, tal y como se demuestra a continuación.

Que el punto uno del Acuerdo Final contiene, entre otros temas, el pacto sobre «Reforma Rural Integral», mediante el cual se busca contribuir a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad, y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural.

Que dentro del punto uno del Acuerdo Final, el punto 1.3.2.2 establece que «con el propósito de brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, así como promover la permanencia



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procurador General

Concepto No. 006348

productiva de los y las jóvenes en el campo, y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural, el Gobierno nacional creará e implementará el Plan Especial de Educación Rural.

Que ese mismo punto prevé que para el desarrollo del Plan Especial de Educación Rural, se tendrán en cuenta una serie de criterios, entre los cuales se encuentran «La construcción, reconstrucción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa rural, incluyendo la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado» (negrilla fuera del texto original).

Que el punto 1.2.1 del Acuerdo Final establece que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) tienen como objetivo «lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad (...)». En este sentido, los PDET son un instrumento de planificación y gestión para el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y, por tanto, el Acuerdo Final prevé la priorización de las zonas más necesitadas y urgidas de este instrumento, con base en los parámetros establecidos en el numeral 1.2.2 de dicho Acuerdo. Adicionalmente, el punto 1.2.5 del Acuerdo Final señala que los PDET serán el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales que se deriven de aquel.

Que los puntos del Acuerdo Final señalados en precedencia -como se demostrará más ampliamente en los apartados referentes a la conexidad estricta y la conexidad suficiente-, son la base de las disposiciones que dicta el presente Decreto Ley, por cuanto este tiene por objeto introducir un artículo transitorio en el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, para garantizar que los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en los departamentos donde se localizan los municipios priorizados para la implementación de los PDET, que a la entrada en vigencia del presente decreto ley no estén acreditados en alta calidad, puedan seguir funcionando.

Que esta medida tiene conexidad directa con el Acuerdo Final, por cuanto permitirá que más de 9.200 estudiantes -según la información que se explica más adelante- puedan acceder a la educación superior, considerando que estos programas se convierte en la única opción de acceso a la educación superior para estos jóvenes en los municipios priorizados para la implementación de los PDET y, por tanto, garantizará la disponibilidad y permanencia de aproximadamente 1.600 docentes calificados en las zonas rurales.

Que por lo anterior, es claro que existe un vínculo cierto y verificable entre el contenido del Acuerdo Final y la materia del presente Decreto Ley, pues este se circunscribe a expedir las disposiciones necesarias para la implementación del Plan Especial de Educación Rural, particularmente para garantizar la



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Procurador General

Concepto No. 006348

disponibilidad y permanencia de personal docente calificado en los departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los PDET.

Que la pérdida de vigencia de los programas académicos de licenciaturas de las instituciones de educación superior por la no obtención de la acreditación en alta calidad al 9 de junio del presente año impactará de manera negativa en los municipios priorizados para la implementación de los PDET, teniendo en cuenta que esta situación no permitirá facilitar y avanzar en la implementación y el desarrollo adecuado de la Educación Rural y del Plan Especial de Educación Rural que establece el punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final, lo que ocasionará traumatismos que incidirán en el acceso a la educación superior en estas zonas y afectarán tanto los índices cobertura y permanencia en la educación, así como el número de cupos universitarios para las personas de estos territorios priorizados.

Que el Gobierno nacional previó en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 la necesidad de crear una política de mejoramiento del sistema educativo del país, incentivando el acceso, cobertura y permanencia a la educación superior.

Que base en lo anterior, la Ley 1753 de 2015, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018, establece, entre otros aspectos, la acreditación de alta calidad de las licenciaturas, para lo cual el artículo 222 dispuso que los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que a la fecha de entrada en vigencia de la citada norma tuvieran como mínimo cuatro cohortes de egresados y que no contaran con acreditación de alta calidad debían obtener tal reconocimiento en un plazo de dos años contados a partir del 9 de junio de 2015. Así mismo, estableció que la no obtención de dicha acreditación en los términos descritos traería consigo la pérdida de vigencia del registro calificado otorgado para el funcionamiento del mismo.

Que existen 352 programas académicos de licenciaturas que cumplen con el requisito de cohorte que establece el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015; por lo tanto, a junio 9 de 2017, estos programas deben haber obtenido la acreditación en alta calidad, so pena de que sus registros calificados pierdan vigencia. Actualmente, de los 352 programas académicos de licenciaturas, 89 ya están acreditados y 263 no lo están.

Que de acuerdo con la información disponible en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES) y el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), de los 263 programas académicos de licenciaturas que no están acreditados, el 59.7% se encuentran ubicados en los departamentos en donde están ubicados los



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Procurador General

Concepto No. 006348

municipios que a la fecha de expedición del presente decreto han sido priorizados para la implementación de los PDET (Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, Cesar, Chocó, Caquetá, Córdoba, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca).

Que de los 263 programas académicos de licenciaturas que no están acreditados y que cumplen con el requisito de cohorte que establece el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, 88 no iniciaron el proceso de acreditación y, por lo tanto, el próximo 9 de junio perderán su registro calificado. De estos 88 programas académicos, 55 son ofrecidos y desarrollados por instituciones de educación superior que se encuentran en los departamentos en los que se ubican municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Que, así mismo, de los 263 programas académicos de licenciaturas que no están acreditados y que cumplen con el requisito de cohorte que establece el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, 175 iniciaron proceso de acreditación de alta calidad ante el Consejo Nacional de Acreditación (CNA); de estos 175, 99 se ubican en los departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Que en concordancia con la información suministrada al Ministerio de Educación Nacional por el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), hasta el 9 de mayo del 2017 este Consejo había evaluado el 91.4% de las solicitudes de acreditación de los programas académicos de licenciaturas. Esta evaluación arrojó como resultado que 51 programas de los 99 que se ubican en los departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los PDET no cumplen las condiciones para alcanzar la acreditación en alta calidad, por lo que el próximo 9 de junio perderán la vigencia de su registro calificado.

Que a los anteriores 51 programas de licenciatura que no alcanzarán la acreditación de alta calidad se deben sumar los 55 programas que no iniciaron el proceso de acreditación y que también están ubicados en los departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los PDET. Esto da un total de 106 programas que se cerrarán el próximo 9 de junio en tales departamentos, en cumplimiento del inciso 3 del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015.

Que, ahora bien, en el SNIES se registra que en el año 2015 más de 9.200 estudiantes oriundos de los municipios que en la actualidad están priorizados para la implementación de los PDET estaban matriculados en los programas de licenciaturas que están en riesgo de perder su registro calificado por la no

obtención de la acreditación en alta calidad que prevé el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015. Lo anterior significaría que el cierre de estos programas de licenciaturas impediría el acceso directo a la educación superior de nuevas generaciones de jóvenes nacidos en los municipios priorizados, con el agravante de que en estas zonas la oferta de licenciaturas se convierte casi en la única opción de acceso a la educación superior para estos jóvenes.

Que de acuerdo con el reporte del Observatorio Laboral para la Educación del Ministerio de Educación Nacional, correspondiente a los egresados del año 2014 que empezaron a trabajar en el año 2015, 1.611 jóvenes ejercen su profesión dentro de los 167 municipios priorizados para la implementación de los PDET. Esto permite concluir que la no oferta y desarrollo de programas académicos de licenciaturas inciden directamente en estas zonas afectadas por el conflicto armado.

Que, adicionalmente, a causa de la pérdida de vigencia de los registros calificados por la no obtención de la acreditación en alta calidad en los términos del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, y de acuerdo con la información que arroja el SACES, los cupos nuevos que se dejarían de ofertar cada año en programas de licenciaturas en instituciones de educación superior ubicadas en los departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los PDET ascenderían a 13.250 aproximadamente.

Que el cierre de programas académicos de licenciaturas también afecta de manera negativa en el funcionamiento de las Escuelas Normales Superiores, las cuales desempeñan un papel relevante a nivel nacional y regional en la preparación de los maestros, toda vez que estas instituciones, para desarrollar el programa de formación complementaria para el otorgamiento del título de Normalista Superior, celebran convenios con instituciones de educación superior con facultades de educación, lo cual permite el reconocimiento de saberes, logros y competencias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.5.3.1.8 del Decreto 1075 de 2015.

Que, dentro de los municipios priorizados para la implementación de los PDET, se encuentran localizadas 13 Escuelas Normales Superiores, que se verán afectadas en sus procesos de formación complementaria, por la imposibilidad que tendrían para celebrar convenios con instituciones de educación superior que operen en dichos territorios, de acuerdo con lo indicado en el considerando anterior.

Que, de igual forma, teniendo en cuenta que la tasa de tránsito inmediato de la Educación Superior en zonas rurales es tan solo del 22.2%, de acuerdo con lo reportado en el Sistema de Información de Matrícula de Educación Preescolar, Básica y Media (SIMAT) y en el Sistemas Nacional de Información

de Educación Superior (SNIES), el cierre de estos programas disminuiría drásticamente la cobertura y el acceso de educación superior aumentando la brecha de inequidad en las zonas rurales, especialmente en las que han sufrido los efectos directos del conflicto y que han sido priorizadas para la implementación del Acuerdo de Paz.

Que con ocasión al Acuerdo Final, se observa que los retos frente a la educación superior se ampliaron en relación con las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y, por lo tanto, para el caso específico es necesario otorgar un periodo de transición de 32 meses para que los programas académicos de licenciaturas cumplan con la exigencia de la acreditación, siendo esta una oportunidad para aportar al desarrollo e implementación del Plan Especial de Educación Rural previsto en el Acuerdo Final.

Que de acuerdo con lo anterior, se puede evidenciar que existe conexidad objetiva, estricta y suficiente entre el presente decreto ley y el Acuerdo Final, toda vez que el parágrafo transitorio que prevé esta normativa auxilia a por lo menos 106 programas de licenciatura, permitiéndoles acreditarse dentro de los siguientes 32 meses y sin perder la vigencia de sus registros calificados.

Que, además, esta medida permite la no eliminación de más de 13.000 cupos universitarios anuales, el ejercicio de más de 1.600 docentes que egresarían de los programas de licenciaturas y la no afectación de por lo menos 13 Escuelas Normales Superiores, todo lo anterior en zonas rurales del país específicamente de los municipios priorizados para la implementación de los PDET. Con esto se evita que la tasa de tránsito inmediato de la educación superior en zonas rurales disminuya y perjudique la cobertura y permanencia educativa en el campo colombiano, permitiendo así la facilitación, creación, aseguramiento del "desarrollo del punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final que establece la construcción del desarrollo rural a través de la implementación del Plan Especial de Educación Rural.

Que en cumplimiento del requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad, el presente decreto ley en su contenido normativo responde en forma precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo, pues como se ha evidenciado con las cifras enunciadas en los considerandos mencionados hasta el momento, únicamente se pretende cobijar a programas académicos de licenciaturas que atienden estudiantes en las zonas rurales y que tienen relación directa con los municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), sin que se regule aspectos diferentes a ello.

Que en cumplimiento del requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad, el presente Decreto Ley responde en forma precisa al punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final, en forma tal que la relación entre el artículo de esta normativa



Concepto No. 006348

y el Acuerdo no es incidental ni indirecta. Lo anterior, pues el párrafo transitorio que dispone el presente decreto ley trata sobre los programas académicos de licenciaturas que se desarrollen en instituciones de educación ubicadas en los departamentos en donde se encuentran los municipios priorizados para la implementación de los PDET, con el fin de garantizar la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado en las zonas rurales.

Que el presente decreto ley (i) es instrumental a la realización de los objetivos o compromisos del Acuerdo Final y (ii) tiene el potencial para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final, porque para facilitar el aseguramiento y la implementación del Plan Especial de Educación Rural, definido en el punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final, es necesario que la brecha entre la educación rural y la educación de las ciudades no aumente y que, por el contrario, los índices de cobertura y permanencia educativa en las zonas campesinas del país arrojen crecimiento. A este propósito contribuirá el no cierre de programas académicos en estas zonas.

Que lo anterior es, sin duda, un aporte significativo a la promoción y fomento de la educación en el sector rural y un mecanismo que innegablemente permitirá el aumento y mejoramiento en el acceso, la cobertura y la permanencia al sistema educativo de las personas ubicadas en las áreas rurales, lo que fortalecerá la formación profesional de las mismas y finalmente aportará al desarrollo rural.

Que en cumplimiento del requisito de necesidad estricta, el presente decreto ley (i) trata temas cuya regulación por decreto ley tiene un carácter urgente e imperioso en la medida en que no es objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos ordinarios o de Fast Track, (ii) no regula asuntos que por su naturaleza requieren la mayor discusión democrática posible, y que por lo mismo están sometidos a reserva estricta de ley, y (iii) sirve de medio para la implementación del Acuerdo respecto de aquellos asuntos eminentemente instrumentales.

Que como razones que fundamentan la necesidad de expedir la norma se tiene la urgencia institucional, toda vez que el 9 de junio del presente año se vence el plazo para que todos los programas de licenciaturas del país se acrediten en alta calidad, so pena de que sus registros calificados pierdan vigencia, lo que conlleva la imposibilidad de continuar su oferta y desarrollo después de la fecha enunciada.

Que con lo establecido en este decreto ley, se prorroga el plazo hasta 32 meses más, salvaguardando la cobertura y permanencia en la educación rural, disminuyendo el riesgo de afectación al derecho a la educación de los habitantes de municipios priorizados para la implementación de los PDET.



Concepto No. 006348

Que es objetivamente imposible acudir al Procedimiento Legislativo Especial o al procedimiento legislativo ordinario, pues, como ya se indicó, el plazo para la acreditación de los programas de licenciatura vence en aproximadamente dos semanas.

Que el proceso de acreditación de alta calidad de programas académicos debe hacerse de forma programada con por lo menos cuatro años de anterioridad, dado que solamente el trámite que se hace por medio del Consejo Nacional de Acreditación (CNA) dura aproximadamente dos años; pero la preparación para, cumplir con las condiciones solicitadas de acuerdo con los lineamientos establecidos por dicha institución son complejos y de larga implementación. Por lo anterior, se hace necesario que una institución de educación superior (IES) desarrolle un plan de ajuste estructural en sus instancias administrativas y académicas, lo cual requiere de un gran esfuerzo en tiempo e inversión de recursos humanos y financieros que puede durar hasta 2 años.

Que teniendo en cuenta lo anterior y considerando que muchas IES, especialmente las públicas de regiones históricamente afectadas por el conflicto armado, no han logrado prepararse para alcanzar la acreditación de sus programas académicos de licenciatura en estos dos años que han transcurrido, se hace necesario que el Ministerio de Educación Nacional diseñe e implemente estrategias de fomento, que tendrán como propósito fundamental coadyuvar a la preparación de las IES y al acompañamiento cercano de los programas de licenciatura, para que en 2019 se logre acreditar un número significativo de estos programas, los cuales por ahora, en las condiciones en las que se encuentran, no están listos para someterse a un proceso de acreditación de alta calidad.

Que por lo anterior, se hace necesario ampliar el plazo para que las instituciones de educación superior ubicadas en los departamentos que fueron priorizados para la implementación del Acuerdo Final puedan obtener la acreditación en alta calidad de sus programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado, adicionando un parágrafo transitorio al artículo 222 de la Ley 1753 de 2015. Esta medida permitirá la no pérdida de vigencia del registro calificado de los programas académicos ubicados en los departamentos en los que se ubican los municipios priorizados para la implementación de los PDET, que no estén acreditados antes del 9 de junio del presente año.

Que esta medida permite que dichos programas puedan seguirse ofertando y facilitar así el acceso a la educación superior en las zonas rurales y en los municipios priorizados para la implementación de los PDET, lo cual materializa el incremento progresivo de cupos universitarios, la promoción y



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Procurador General

Concepto No. 006348

ampliación de la oferta de la educación superior y la permanencia educativa que se pretende en el Plan Especial de Educación Rural, dispuesto en el Acuerdo Final.

Que al mismo, la pérdida de vigencia de los registros calificados de programas de licenciaturas que se ofrecen en los departamentos en donde se encuentran los municipios que fueron priorizados para la implementación del Acuerdo Final afectará en el mediano y largo plazo la graduación de nuevos maestros y, en consecuencia, incidirá de manera negativa en la prestación del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media en tales territorios.

Que en Colombia existen 289 Instituciones de Educación Superior, las cuales se encuentran concentradas generalmente en las capitales de departamento. Sin embargo, se observa que su oferta atiende a estudiantes de los municipios de todo el departamento, quienes normalmente se desplazan a estas instituciones para aprovechar la única oferta que allí existe.

Que por lo anteriormente expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Adición de un párrafo transitorio al artículo 222 de la Ley 1753 de 2015. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

«Párrafo transitorio. Los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en los departamentos donde se localizan los municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), de conformidad con lo previsto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que a la entrada en vigencia del presente decreto ley no estén acreditados en alta calidad de acuerdo con lo establecido en los incisos 1 y 2 del presente artículo, tendrán treinta y dos (32) meses de plazo a partir de la expedición del presente Decreto Ley para obtener dicho reconocimiento; cumplido este plazo, se procederá de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3 del presente artículo.

En todo caso, el Ministerio de Educación Nacional, a partir de la expedición del decreto, adelantará acciones de fomento y promoción para que los programas de licenciaturas señalados en el inciso anterior avancen en el proceso de fortalecimiento institucional que los conduzca a la acreditación en



Concepto No. 006348

alta calidad. Estas acciones deberán responder a las particularidades de las instituciones y programas».

Artículo 2. Vigencia. *Este decreto ley rige a partir de la fecha de su publicación.*

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D.C., a los 28 MAY 2017

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

**LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL,
YANETH CRISTINA GIHA TOVAR**

2. Pruebas practicadas

Antes de adelantar el análisis de constitucionalidad del Decreto 892 de 2017, el Ministerio Público considera pertinente relacionar y valorar las pruebas practicadas por la Corte Constitucional dentro del proceso.

Mediante Auto del 5 de junio de 2017, la Magistrada Sustanciadora resolvió oficiar al Ministerio de Educación Nacional (MEN), al Consejo Nacional de Acreditación (CNA), a la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) y a la Asociación Colombiana de Facultades de Educación (ASCOFADE), para que las mencionadas entidades respondieran unos cuestionarios sobre los procesos de acreditación y la situación actual de los programas de licenciatura en el país.

2.1. Información recolectada:

A continuación se agrupará la información por materias, indicando las entidades que la proporcionaron.

a) Los procesos de acreditación de alta calidad:

- Prepararse para la acreditación de alta calidad es un proceso que toma tiempo, dependiendo de la madurez y desarrollo de cada programa e institución. Hay exigencias que pueden tardar de 2 a 5 años para alcanzarse, *“debido a que hay acciones, como por ejemplo conformar grupos de investigación con resultado de producción*



Concepto No. 006348

intelectual o formar profesores de alto nivel (maestría o doctorado), que no se consiguen en el corto plazo” (MEN).

- El proceso de acreditación comprende cuatro etapas: (i) apreciación de condiciones iniciales: revisión de los requisitos básicos para solicitar la acreditación; (ii) autoevaluación: las IES producen un informe de autoevaluación; (iii) visita de evaluación externa: revisión del informe de autoevaluación, asignación y visita de pares académicos e informe de evaluación externa; (iv) evaluación final: el CNA estudia las ponencias y conceptúa sobre la posibilidad de reconocer la alta calidad; y (v) acto administrativo: resolución de acreditación emitida por el Ministerio de Educación (MEN).
- La normatividad aplicable a los procesos de acreditación de los programas en licenciatura es: el artículo 22 de la Ley 1753 de 2015; la Sección 12 del Capítulo 2, Parte 5, Libro 2 del Decreto 1075 de 2015, el Decreto 2450 de 2015 y la Circular No. 14 del 16 de febrero de 2016 (CNA).
- *“El tiempo promedio de un proceso de evaluación de acreditación de un programa de pregrado es de 11 meses a partir del momento en que se radica el informe de autoevaluación e inicia la evaluación” (CNA).*
- Ordinariamente las fases y los tiempos de acreditación de alta calidad son los siguientes: (i) documentación de condiciones generales (1 año), (ii) autoevaluación (1 a 2 años), (iii) concepto del Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Alta Calidad (1 año). Sin embargo, para la acreditación obligatoria de licenciaturas los tiempos para las reseñadas etapas son de 4 meses y 3 semanas, 4 meses y una semana, y 9 meses, respectivamente (ASCUN).
- La autoevaluación incluye 10 factores, 40 características y 250 aspectos sometidos a evaluación. Para otorgar el reconocimiento se privilegian factores como el proyecto institucional (trayectoria histórica, transformaciones según el contexto y responsabilidad social con las comunidades); los estudiantes (proceso de selección, tiempo de graduación, reconocimientos académicos, apoyo socioeconómico, formación integral y bienestar); los profesores (vinculación de tiempo completo, formación posgradual de maestría o doctorado, desarrollo profesional, condiciones laborales, producción académica, participación en eventos, y relación con los estudiantes); visibilidad nacional e internacional (movilidad,



Concepto No. 006348

participación en eventos y redes académicas); investigación, innovación y creación artística y cultural (clasificación de los grupos de investigación y publicaciones en revistas indexadas); los procesos académicos (flexibilidad, interdisciplinariedad, resultados de las pruebas Saber Pro y segunda lengua); bienestar institucional (disminución de la deserción escolar y formación integral); los egresados y el impacto sobre el medio (desempeño en el sector, empleabilidad, política de seguimiento, e incidencia en el medio); la organización, administración y gestión (sistema integrado de gestión, plataforma, cumplimiento de normas ISO y cultura organizacional); y los recursos físicos y financieros (planta física y administración de los recursos) (ASCUN).

b) Fortalezas y aciertos de los procesos de acreditación de alta calidad:

- *“Los principales aciertos de la acreditación consisten en haber definido una serie de referentes de calidad de la educación superior en el marco de los cuales las IES y programas definen sus propias condiciones de calidad y permiten medir sus avances y retos por alcanzar.*

Los programas de pregrado tanto de instituciones de educación superior acreditadas como las que no se encuentran acreditadas, se evalúan bajo los mismos lineamientos y criterios de acreditación” (CNA).

c) Inconvenientes y debilidades de los procesos de acreditación

- *“Entre las principales dificultades y desafíos está la baja cobertura de programas e IES que han alcanzado hasta ahora la acreditación de alta calidad (menos del 20%), esto refleja los grandes esfuerzos que aún deben hacer las IES y todo el sector de educación superior para avanzar hacia condiciones de alta calidad. Entre las principales debilidades halladas en las evaluaciones se encuentran temas asociados a plantas de profesores con formación de alto nivel insuficientes, pocos resultados de investigación y producción intelectual, bajo rendimiento académico de los estudiantes, elevadas tasas de deserción, entre otros. Superar estas dificultades supone disponer de planes, proyectos y recursos por parte de las IES, en un horizonte de mediano y largo plazo” (MEN).*



Concepto No. 005348

- El propósito es *“lograr cobertura y acceso en todo el territorio nacional pero sin descuidar la calidad de los programas que allí se ofrezcan”* (MEN).
- En las regiones, las deficiencias más significativas son la baja proporción de doctores en la población -en tanto se presenta concentración de talento humano en las grandes ciudades-, la precaria producción y calidad de las investigaciones científicas, el poco tiempo dedicado a la investigación en relación con la docencia, la no competitividad de los egresados en la región y en el mundo, y la ausencia de personal capacitado para adelantar los procesos de autoevaluación y acreditación (MEN).
- De acuerdo con el MEN, el documento del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), denominado *“Acuerdo por lo Superior 2034: Propuesta de Política Pública para la Excelencia de la Educación Superior en Colombia en el escenario de la Paz”*, se definieron los siguientes problemas nodales en el sistema:
 - En el acceso: *“[l]a ubicación geográfica de ciertas poblaciones, las limitaciones tecnológicas y de infraestructura (...), los problemas de orden público, violencia social y desplazamiento (...) afectan el acceso de los jóvenes a la educación superior en ciertas zonas”*. También el elevado índice de pobreza e indigencia, el no tomar en cuenta las necesidades pedagógicas de la población con discapacidades o talentos excepcionales, de los indígenas, de los pueblos Rom, las comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras, la reducida oferta de créditos educativos y mecanismos de financiación, así como la *“insuficiencia de propuestas académicas relacionadas con un eventual escenario de posconflicto y reconciliación”*.
 - En la permanencia: la migración de los jóvenes de zonas rurales a centros urbanos, afectando su adaptabilidad al medio e identidad cultural; el índice de pobreza, las barreras arquitectónicas para los estudiantes en situación de discapacidad; la ausencia de desarrollo infantil para estudiantes con hijos; y la falta de apoyo familiar cuando se trata de la primera generación que ingresa a la universidad, entre otros aspectos.
- *“Al analizar los resultados de los procesos evaluados se encontró que un 65% de los programas presentados por instituciones acreditadas*

alcanzaron la acreditación, mientras que solo un 29% de los programas de instituciones no acreditadas lo lograron” (CNA).

- Con la nueva normatividad, el proceso de acreditación se convierte en el proceso de registro calificado para el funcionamiento de las licenciaturas con más de cuatro cohortes (ASCUN).
- Una de las principales dificultades ha sido la presupuestal, especialmente, por los docentes que deben conformar el equipo de autoevaluación, así como las condiciones de infraestructura física y tecnológica requerida. Otra dificultad es la duplicación de esfuerzos para responder a los procesos de registro calificado y de acreditación. Así mismo, la acreditación obligatoria no tuvo en cuenta el tiempo para efectuar las reformas curriculares y académicas necesarias para lograr la acreditación (ASCUN).
- De acuerdo con la Universidad Pedagógica Nacional¹, “la oferta del sector público supera en un 50% al sector privado, los índices de no acreditación son significativos para cada uno de los sectores (78% y 78,5% respectivamente)” (ASCUN).

¹ ASCUN presenta como soporte el siguiente documento: Universidad Pedagógica Nacional, *Los programas de licenciatura en el sistema de aseguramiento de la calidad: caracterización y análisis*, Investigación “Diseño de políticas para el fortalecimiento y disminución de brechas de calidad de los programas de licenciatura en Colombia, parte 3.

El Ministerio Público resalta del referido estudio que este adoptó como criterio las siguientes regiones: Bogotá (Bogotá D.C.); Antioquia y Chocó (Antioquia y Chocó); Sur Occidente (Cauca, Nariño y Valle del Cauca); Caribe (Atlántico, Bolívar, César, Córdoba, Guajira, Magdalena y Sucre); Eje Cafetero (Tolima, Risaralda, Caldas y Quindío); Nororiente (Cundinamarca, Boyacá, Norte de Santander y Santander) y Sur Oriente (Caquetá, Huila, Meta y Putumayo).

Con base en esta clasificación se encontraron los siguientes hallazgos:

- En la Región Antioquia Chocó, “los programas con acreditación de alta calidad se concentran en la ciudad de Medellín” (P. 104).
- En la Región Sur Oriente, “los programas con acreditación de alta calidad se concentran en la ciudad de Cali” (P. 104) y en segundo lugar en la ciudad de Pasto.
- En la Región Caribe, los programas de alta calidad se encuentran mayoritariamente en Barranquilla y posteriormente se ubican en Montería.
- En la Región Eje Cafetero, los programas con acreditación de alta calidad están en Manizales, Armenia, Pereira e Ibagué.
- En la Región Nororiente, “los programas con acreditación de alta calidad se encuentran en las ciudades de Tunja”, Duitama, Chía, Pamplona y Bucaramanga.
- En la Región Sur Oriente, las ciudades donde se ofrecen estos programas son Florencia, Neiva y Villavicencio.

Por lo anterior, el estudio concluye que “los programas que cuentan con la acreditación de alta calidad están concentrados en los cascos urbanos, y mayoritariamente en las ciudades capitales de los departamentos” (p. 104).

“Esta concentración y centralización tiene su correlato en la escasez de oferta de programas de licenciatura y de aquellos que cuentan con acreditación en el sector rural y semi-urbano, en ciudades pequeñas y en territorios periféricos” (p. 114).



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procurador General

Concepto No.

006348

- De acuerdo con investigación efectuada por la Universidad Pedagógica Nacional, la mayoría de las licenciaturas con acreditación de alta calidad se encuentran en departamentos centrales y grandes ciudades capitales; en su mayoría se trata de programas presenciales en las áreas de humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros, lo cual *“refuerza unos privilegios del que muy pocos programas de licenciatura gozan, especialmente en razón de su posición geográfica, su distancia respecto del centro del país, el carácter de la institución y el área de conocimiento”* (ASCUN).
- En las regiones más vulnerables del país, el principal reto es *“descentralizar la oferta de licenciaturas y consolidar procesos de calidad académica en coherencia con las condiciones del contexto local y regional en el que se desarrollan”*. En efecto, la oferta de programas de licenciatura se encuentra concentrada y centralizada teniendo en cuenta los requerimientos de alta calidad, por lo cual escasea en el sector rural y semi urbano, *“agudiza[ndo] la percepción de que solo es posible contar con calidad en los programas de formación de educación en lugares económicamente solventes, con condiciones para el comercio, el desplazamiento el transporte y la habitabilidad, pues tanto el Estado con universidades públicas, como los entes particulares con universidades privadas privilegian la oferta educativa en estos contextos”*, según los resultados de la investigación adelantada por la Universidad Pedagógica Nacional (ASCUN).
- El Decreto 2450 de 2015, la Resolución 2041 de 2016 y las Circulares del MEN, sobre el otorgamiento y renovación del registro calificado en general y para los programas de licenciaturas en particular, pretenden mejorar la calidad de la educación de forma abrupta, violando el debido proceso y bajo plazos perentorios demasiado breves (ASCOFADE).
- La acreditación obligatoria de los programas de licenciaturas atenta contra la autonomía universitaria, pues *“impide plantear diversas opciones de mejoramiento (...) teniendo en cuenta la pertinencia y reales necesidades de las regiones, las poblaciones y los sujetos”*. Así mismo, esta exigencia *“[n]o facilita la accesibilidad ni la profesionalización de docentes en lugares del país en donde las condiciones de vulnerabilidad no están solo articuladas a los*



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procurador General

Concepto No. 006348

problema derivados del conflicto armado, sino a las condiciones de pobreza y de acceso a los servicios públicos” (ASCOFADE).

- d) Los efectos del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, como sustento de la expedición del Decreto 892 de 2017:
- El MEN afirmó que para determinar las cifras de instituciones, programas e impacto regional de la pérdida de registro calificado prevista en el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, en las que se sustenta el Decreto 892, fue analizada la información arrojada por el Sistema Nacional de Educación Superior (SINES) y sus subsistemas, el Observatorio Laboral para la Educación (OLE), el Sistema de Información de Matricula de Educación Preescolar, Básica y Media (SIMAT), el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SACES) y de la información de aportes al Sistema de Seguridad Social. A partir del cruce de determinadas variables se estableció que:
 - *“9.200 estudiantes oriundos de los municipios que actualmente se encuentran priorizados para la implementación de los (...) PDET y que están en riesgo de dejar sus estudios por la pérdida del registro calificado de los programas de licenciatura”.*
 - *“1.611 egresados de licenciaturas en el año 2014 (...) empezaron a trabajar en el año 2015 en los 167 municipios priorizados”.* Sin embargo, existe un subregistro, debido a que el lugar y sector de cotización del Magisterio aparece en Bogotá porque este se realiza a través de la Fiduprevisora S.A.
 - *El “22.2% de la tasa de tránsito inmediato de la Educación Superior está en zonas rurales”.*
 - *“13.250 cupos nuevos que se dejarían de ofrecer cada año en los programas de licenciaturas ubicados en los departamentos donde se encuentran los municipios priorizados para la implementación de los PDET”.*
 - En cuanto a las zonas específicas del país afectadas por la pérdida de registro calificado prevista en el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, se tiene que para la fecha de expedición del Decreto Ley, *“51 programas de los 99 que se ubican en los departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los PDET no cumplieron las condiciones para alcanzar la acreditación de alta*



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

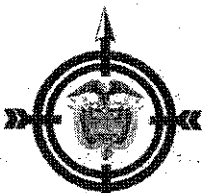
Procurador General

Concepto No.

006348

calidad". Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que además de los municipios donde se ofrecen programas de licenciatura directamente afectados, *"tradicionalmente jóvenes procedentes de municipios aledaños se trasladan a los municipios [afectados] o a las capitales de departamento para estudiar un programa de licenciatura, debido a que estos no son ofrecidos en sus municipios de origen"*. De esta manera también se verían afectadas las zonas veredales y los puntos de transición (MEN).

- Según el MEN, las estrategias adoptadas por el Gobierno Nacional para que los programas de pregrado en licenciaturas impartidos en las regiones priorizadas cumplan con los factores de acreditación, son las siguientes:
 - Acompañamientos en el año 2015 para la internacionalización de la educación superior a través de la transferencia de conocimiento por parte de las IES con acreditación.
 - *"[L]a red de universidades acreditadas de Colombia CCYC, en asocio con el Ministerio de Educación Nacional, publicó en el año 2015 cinco (5) guías para mejorar los procesos de internacionalización de la educación superior"*, las cuales fueron socializadas en 2016.
 - *"En el año 2016, el Ministerio de Educación Nacional, a través de la constitución de un fondo, destinó \$1.000 millones para brindar asistencia técnica a las IES oficiales como privadas"*.
 - En el año 2016 se realizaron cinco talleres regionales sobre procesos de autoevaluación y acreditación.
 - *"Entre los años 2015 y 2017, el Ministerio de Educación ha adelantado distintos acompañamientos y asistencias técnicas directas y personalizadas a más de 45 IES no acreditadas"*.
 - *"[E]l Ministerio de Educación Nacional también puso en funcionamiento el Banco de la Excelencia, un aplicativo que permite contar con los mejores perfiles docentes en preescolar, básica y media para suplir las necesidades que se presentan en diversas regiones del país de maestros"*.
 - *"[E]ntre los años 2015 y 2016 Colciencias adelantó distintas convocatorias para la formación de capital humano en el área de*



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Procurador General

Concepto No. 006348

educación [y] la ejecución de proyectos de investigación (...). [T]ambién se puede destacar la apertura conjunta entre el Ministerio de Educación, ICETEX y Colciencias de la convocatoria de Colombia científica, la cual tiene dos componentes que le apuntan a la internacionalización de la investigación en el país y a la generación de capacidades científicas”.

- *“Para el año 2017 se destinaron más de \$2.500 millones para fomentar la acreditación institucional y de programas de licenciaturas”.*
- *“[E]l programa Ser Pilo Paga (SPP) destinó un capítulo especial en su segunda convocatoria con SER PILO PAGA PROFE, que busca fomentar el ingreso de jóvenes a programas del área de ciencias de la educación y potencializar la calidad en las nuevas generaciones de docentes de todos los niveles”.*
- *En la actualidad el Ministerio está diseñando una propuesta para el acompañamiento a las Instituciones Técnico Profesionales, Tecnológicas y a las universidades.*
- *La pérdida del registro calificado de un programa académico trae como consecuencia “la imposibilidad de admitir nuevos estudiantes para el programa académico (...). [L]a institución deberá garantizar la culminación de las cohortes iniciadas en vigencia del registro calificado, en las condiciones de calidad en que le fue otorgado el registro calificado y para ello debe remitir al Ministerio de Educación Nacional un plan de contingencia”. Para los egresados no existe ningún efecto jurídico, pero estos pueden verse socialmente perjudicados al ser estigmatizados, y al poner en duda su idoneidad, generando “riesgos al momento de ser considerados para una oportunidad laboral” (CNA).*
- *En caso de pérdida del registro, puede ser otorgado otro registro calificado para un nuevo programa académico, al que se le asignará un nuevo código SNIES, que “solo podrá ser llevado al proceso de acreditación ante el CNA, una vez cuente con mínimo cuatro cohortes de egresados, lo cual, en términos de tiempo solo puede ser posible en aproximadamente 6.5 años” (CNA).*

e) El Decreto 892 de 2017:

- *“El mejoramiento de las condiciones de desarrollo en las zonas más vulnerables busca cerrar brechas sociales y económicas y disminuir las disparidades entre las regiones del país, en especial entre el campo y la ciudad. Uno de los componentes que requiere mayor atención es la educación en todos sus niveles, puesto que este es un elemento que puede generar cambios estructurales en una sociedad” (MEN).*
- *“El impacto que trae el Decreto 892 de 2017, a nivel nacional, se centra en la posibilidad de que 115 programas académicos de licenciaturas, que son ofrecidos en los departamentos donde se localizan los municipios priorizados para la implementación de los PDET, no pierdan la vigencia del respectivo registro calificado, con ocasión a la no acreditación de alta calidad. A estos programas, el Decreto Ley 892 de 2017 les otorga un único plazo de hasta máximo 32 meses, para que puedan adoptar los cambios sugeridos y las exigencias realizadas por el Consejo Nacional de Acreditación CNA y de esta manera cumplan con las condiciones de calidad que los llevará a la obtención de dicho reconocimiento.*

Adicionalmente, el no cierre de los mencionados 115 programas académicos de licenciaturas permitirá ofrecer más de 9.200 cupos nuevos.

Por su parte, el impacto a nivel regional que trae el Decreto 892 de 2017 se refleja en lo siguiente: (i) el tránsito inmediato a la educación superior en zonas rurales no descenderá y por el contrario aumentará sus niveles (hoy en día estos se encuentran en el 22.2%); (ii) se ampliarán las condiciones de acceso a la educación superior en las regiones; (iii) se mantendrá el desarrollo de oferta de educación superior en las regiones y (i) [sic] se potencializará la capacidad de las zonas afectadas por el conflicto armado y se reducirán los desequilibrios regionales” (MEN).

- *“El impacto esperado del Decreto 892 del 28 de mayo de 2017 sobre ampliación del plazo para culminar el proceso de acreditación es positiva especialmente a nivel nacional y regional, porque le concede un término prudencial a aquellos programas que no alcanzaron la acreditación, para que se preparen y avancen en sus planes de mejora, enfocándose en aquellos aspectos que fueron recomendados*



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procurador General

Concepto No. 006348

por el CNA, pero con la posibilidad de mantener su registro calificado, es decir, de continuar admitiendo estudiantes y de manera paralela ir avanzando en mejorar sus condiciones de calidad” (CNA).

- *“Con la expedición de este Decreto se evita (...) que más de 9.000 jóvenes pertenecientes a estas regiones, queden excluidos en el futuro próximo de contar con estas opciones de formación en el campo de la educación, sobre todo considerando que en estas zonas de oferta de programas de licenciatura se constituye para estos jóvenes en la única oportunidad de formación y acceso a la educación superior”. Esto también tiene una incidencia sobre la posibilidad de acceder a formación posgradual por parte de quienes ejercen la docencia en las regiones (ASCUN).*
- *“Para la Asociación Colombiana de Universidades, ASCUN, no existe duda de que el Decreto 892 del 28 de mayo de 2017 es un gran acierto: hace posible la continuidad de los programas de licenciatura en regiones en donde la formación de maestras y maestros constituye un aspecto de vital importancia para la construcción de paz y la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); otorga el tiempo necesario para la acreditación de dichos programas y el fortalecimiento de su calidad, y genera oportunidades de formación para bachilleres de tales regiones que, sin dicha norma, se encontrarían privados de oportunidades de educación superior”.*
- El rector de la Universidad Pedagógica Nacional² señaló lo siguiente en una entrevista: *“Increíble paradoja. Un plan de desarrollo que busca ampliar la cobertura en educación superior, la reduce de tajo con un solo artículo; un país que requiere de maestras y maestros para la construcción de paz renuncia a formarlos en las regiones que vivieron con más saña el conflicto que pretende terminarse” (ASCUN).*
- El decreto estudiado es un avance en la cobertura de la educación universitaria, pero no soluciona el problema de fondo (ASCOFADE).
- Con la medida adoptada por el Gobierno Nacional se vulnera la igualdad (art. 13 CP) respecto de otras instituciones de educación superior (IES) del país que ofrecen programas de licenciaturas, al no ser beneficiarias del plazo adicional otorgado para alcanzar la

² El Espectador, *En Defensa de las licenciaturas*, Adolfo León Atehortúa Cruz, 27 de abril de 2017.



Concepto No. 006348

acreditación de alta calidad, *máxime* si se tiene en cuenta que estas pueden atender a personas desplazadas, provenientes de los municipios priorizados por los PDET, como consecuencia de la guerra vivida en el campo, especialmente en Bogotá (ASCOFADE).

2.2. Valoración probatoria:

Para el Ministerio Público uno de los aspectos más relevantes dentro del presente proceso de constitucionalidad es la verificación del número de licenciaturas ofrecidas por universidades ubicadas en departamentos donde existen municipios priorizados por los PDET, que efectivamente perderían su registro calificado por no haber cumplido con lo dispuesto en el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, incluso con independencia del porcentaje que estos programas representan en la región.

Lo anterior, en virtud de que la disminución de la oferta educativa de licenciaturas es uno de los fundamentos fácticos más significativos para el análisis de constitucionalidad del Decreto Ley 892, como se evidenciará más adelante.

Para tal efecto, en el siguiente cuadro se extraen de la lista de la totalidad de programas de licenciatura que perderán su registro calificado, enviada como prueba por el Gobierno Nacional, los programas ofrecidos por universidades ubicadas en los departamentos donde se encuentran municipios priorizados por los PDET.

	UNIVERSIDAD	PROGRAMA	
ANTIOQUIA	Universidad de Antioquia	Licenciaturas en: educación básica con énfasis en humanidades, lengua castellana, educación básica con énfasis en matemáticas, educación básica con énfasis en ciencias naturales y educación ambiental (2), educación física, lenguas extranjeras (2), pedagogía infantil (2), educación básica en danzas (2), y educación física con énfasis en artes.	13



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN**
Procurador General

Concepto No. 006348

	Universidad Pontificia Bolivariana	Licenciaturas en: educación religiosa, educación artística y etnoeducación con énfasis en ciencias sociales.	3
	Corporación Universitaria Adventista-UNAC	Licenciaturas en: música, preescolar y educación básica con énfasis en humanidades, e español e inglés.	3
	Fundación Universitaria Católica del Norte	Licenciaturas en: filosofía y educación religiosa, y lengua castellana	2
	Universidad Autónoma Latinoamericana-UNAULA	Licenciatura en ciencias sociales	1
	Universidad Católica de Oriente	Licenciaturas en: matemáticas; educación física, recreación y deporte; y filosofía y educación religiosa.	4
ARAUCA			0
BOLÍVAR	Fundación Universitaria Colombo Internacional	Licenciatura en bilingüismo con énfasis en inglés.	1
CAUCA	Universidad del Cauca	Licenciaturas en: música; educación básica con énfasis en educación física, recreación y deporte; lenguas modernas: inglés y francés; y educación básica, con énfasis en educación artística.	5
CESAR	Universidad Popular del Cesar	Licenciaturas en: lengua castellana e inglés; ciencias naturales y educación ambiental; y arte y folklor y cultura.	3
CHOCÓ	Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba	Licenciaturas en: biología y química; ciencias sociales; música y danza; educación física, recreación y deporte; pedagogía infantil; literatura y lengua castellana; lenguas modernas con énfasis en inglés.	9



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Procurador General

Concepto No. 006348

CAQUETÁ	Universidad de la Amazonia	Licenciaturas en: inglés, pedagogía infantil y ciencias sociales (2).	4
CÓRDOBA	Universidad de Córdoba	Licenciaturas en: educación física, recreación y deporte; ciencias naturales y educación ambiental; ciencias sociales; educación artística; y literatura y lengua castellana.	5
GUAVIARE			0
HUILA	Universidad Surcolombiana	Licenciaturas en: matemáticas; educación infantil; y educación física, recreación y deportes.	3
LA GUAJIRA	Universidad de la Guajira	Licenciaturas en: etnoeducación (2); educación física, recreación y deporte; y educación infantil.	4
MAGDALENA	Universidad de Magdalena	Licenciaturas en: educación básica con énfasis en matemáticas; educación básica con énfasis en informática; y educación básica con énfasis en humanidades y lengua castellana y educación infantil.	3
META	Universidad de los Llanos	Licenciatura en: producción agropecuaria y educación infantil.	2
NARIÑO	Institución Universitaria Centro de Estudios Superiores María Goretti	Licenciaturas en: educación física, y educación preescolar.	2

	Universidad de Nariño	Licenciatura en música	1
	Universidad Mariana	Licenciatura en: educación preescolar y etnoeducación	2
N. SANTANDER	Universidad de Pamplona	Licenciaturas en: lenguas extranjeras: inglés y francés; lengua castellana y comunicación; educación básica con énfasis en educación física, recreación y deporte; y pedagogía infantil	4
TOLIMA	Universidad del Tolima	Licenciaturas en: ciencias sociales, lengua castellana y pedagogía infantil	3
VALLE DEL CAUCA	Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium	Licenciaturas en: ciencias sociales, filosofía e informática	2
	Institución Universitaria Antonio José Camacho	Licenciatura en pedagogía infantil	1
	Instituto Departamental de Bellas Artes	Licenciatura en arte teatral	1
	Unidad Central del Valle del Cauca	Licenciatura en educación básica con énfasis en ciencias sociales; lenguas extranjeras e inglés; y educación física, recreación y deporte	3
	Universidad del Valle	Licenciaturas en: literatura; educación básica con ciencias naturales y educación ambiental; matemáticas y física; historia; y educación básica con énfasis en matemáticas	5

	Universidad Santiago de Cali	Licenciaturas en: educación básica con énfasis en matemáticas; educación básica con énfasis en tecnología e informática; lenguas extranjeras: inglés francés; ciencias sociales; y ciencias naturales y educación ambiental	6
TOTAL: 95			

La Procuraduría evidencia que es posible que el número de los programas de licenciatura que serán cerrados en los departamentos enlistados (95) no sea idéntico al proporcionado por el Gobierno Nacional, el que aduce que se trata de 106; sin embargo, es posible que ello obedezca a que en el lista de la totalidad de los programas enviada como prueba por el Ministerio de Educación Nacional a la Corte Constitucional, no se especifica la sede donde se ofrecen los programas pertenecientes a universidades con presencia en varias ciudades, como es el caso de (i) la Corporación Universitaria Iberoamericana (Bogotá y Huila), (ii) la Corporación Universitaria Minuto de Dios (Bogotá y Valle del Cauca), (iii) La Corporación Universitaria Rafael Núñez (Barranquilla y Cartagena), (iv) la Fundación Universitaria Luis Amigo (Bogotá, Manizales, Medellín y Montería), (v) la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá y Cali); (vi) la Universidad Antonio Nariño (Armenia, Barranquilla, Bogotá, Cúcuta, Palmira, Neiva y Villavicencio), (vii) la Universidad Cooperativa de Colombia (Bogotá y Medellín), (viii) la Universidad de San Buenaventura (Armenia, Bello, Cali, Cartagena, Bogotá y Medellín), (ix) la Universidad Francisco de Paula Santander (Bogotá y Norte de Santander), (x) la Universidad Libre (Barranquilla, Bogotá, Cali, Cartagena, Cúcuta, Pereira y Socorro), y (xi) la Universidad Santo Tomás (Bogotá, Bucaramanga, Medellín, Tunja y Villavicencio).

3. Análisis constitucional

De conformidad con lo establecido en el artículo 2°, inciso 3°, del Acto Legislativo 01 de 2016, el control de constitucionalidad que debe efectuarse sobre los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de la habilitación constitucional consagrada en dicha norma superior, es de carácter "automático posterior". Como consecuencia de esto, se



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procurador General

Concepto No. 006348

procederá a rendir concepto que corresponde a un control integral de constitucionalidad.

Teniendo en cuenta que en las Sentencias C-174 de 2017 (M.P. María Victoria Calle Correa) y C-160 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), la Corte Constitucional propuso una metodología para la verificación del cumplimiento de los requisitos que deben cumplir los decretos con fuerza de ley que el Gobierno expida con fundamento en el Acto Legislativo 01 de 2016, el Ministerio Público procederá a aplicar a continuación esos lineamientos.

3.1. Revisión de la constitucionalidad del procedimiento de formación del Decreto 892 de 2017

En las antes citadas sentencias, la Corte Constitucional señaló que los vicios de procedimiento se subdividen en vicios de forma y de competencia. Por lo anterior, se procederá a efectuar la revisión constitucional correspondiente utilizando dicha metodología.

a. Revisión de los requisitos formales del Decreto 892 de 2017

Frente a la normatividad en referencia, deben verificarse tres aspectos: (i) la expedición por parte del Gobierno conforme al artículo 115 de la Carta Política, esto es que esté suscrito por el Presidente de la República y el Ministro o Director de Departamento Administrativo correspondiente al asunto regulado; (ii) la existencia de una motivación conexa con las medidas adoptadas; y (iii) la descripción unívoca en el título de la materia regulada, y la jerarquía normativa del decreto en cuestión, así como las facultades extraordinarias utilizadas.

(i) En relación con las autoridades que expiden el Decreto 892 de 2017, el Ministerio Público estima que se ha cumplido el requisito previsto en el artículo 115 superior, toda vez que la norma en estudio se encuentra suscrita por el Presidente de la República y por la Ministra de Educación Nacional, cartera que para el caso de la referencia, conforma el Gobierno Nacional junto con el primer mandatario.

Tal situación ocurre porque la norma en estudio establece la extensión del plazo dado por el Plan Nacional de Desarrollo a los programas universitarios de licenciatura, para lograr la acreditación de alta calidad,

con el fin de evitar la pérdida inmediata del registro calificado, para lo cual resultada imprescindible la firma de la Ministra de Educación Nacional. En efecto, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 5012 de 2009, es su función “[f]ormular la política nacional de educación, regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en la atención integral a la primera infancia y en todos sus niveles y modalidades” y “[d]irigir el proceso de evaluación de la calidad de la educación superior para su funcionamiento”, entre otras.

(ii) En lo concerniente a la existencia de una motivación conexas con la parte resolutoria, se evidencia cumplimiento a satisfacción tal requisito, ya que en el decreto ley se consignan las razones por las cuales el Gobierno, en uso de la habilitación legislativa extraordinaria contenida en el Acto Legislativo 01 de 2016, extendió por 32 meses el plazo para que los programas de licenciatura obtengan la acreditación de alta calidad con el propósito de continuar funcionando con su registro calificado vigente, y así implementar el punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, ubicado dentro del capítulo de *Reforma Rural Integral*, celebrado para cumplir el mandato constitucional previsto en el artículo 22 de la Constitución Política, y respecto del cual existe la obligación de implementación normativa.

(iii) Finalmente, frente a la titulación del decreto, se encuentra que en él se describe sin lugar a equívocos la temática desarrollada, se anuncian las facultades extraordinarias de las cuales se hace uso, y con ello, se informa claramente la jerarquía normativa del mismo.

En efecto, del encabezado del decreto se desprende con claridad que se trata de un acto emanado del Ejecutivo, con fuerza material de ley, denominado “[p]or el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación de alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”.

De esta manera se obtiene la certeza de que conforme al acto jurídico habilitante invocado para la expedición del decreto, el control de constitucionalidad que ha de ejercerse es automático y posterior a su entrada en vigencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016.



Concepto No. 006348

Por todo lo anterior, se concluye que el Decreto Ley bajo estudio es constitucional, en cuanto se refiere a sus requisitos formales.

b. Revisión de la dimensión competencial del Decreto 892 de 2017

Frente a la dimensión competencial, la Corte Constitucional esbozó la existencia de cuatro factores que deben ser evaluados: (i) dimensión temporal; (ii) conexidad teleológica con el Acuerdo Final, que el Ministerio Público denominaba en anteriores conceptos como la “faceta positiva de la competencia”; (iii) limitaciones especiales, que se habían caracterizado por la Procuraduría como la “faceta negativa de la competencia”; y (iv) el criterio de estricta necesidad.

(i) Frente al aspecto temporal del Decreto, debe verificarse si éste fue expedido dentro de los 180 días siguientes a la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, fecha esta que coincide con la culminación del proceso de refrendación popular del Acuerdo Final.

Según la Sentencia C-160 de 2017, el proceso de refrendación “*del Acuerdo Final concluyó con las proposiciones aprobatorias en ambas Cámaras Legislativas en sus sesiones plenarias celebradas el 29 y 30 de noviembre de 2016*”. Por tal motivo, los 180 días a los que alude el Acto Legislativo 01 de 2016, deben contarse desde el 1 de diciembre de ese año, y no desde el 30 de noviembre, pues si se incluyera esta última fecha, erradamente se estaría contando un día completo cuando en realidad se trata de unas horas que cursaron al momento de la aprobación de la proposición en Cámara de Representantes, que no alcanzan a completar las 24 que conforman el día.

Al respecto, debe recordarse que según el artículo 59 de la vieja y aún vigente Ley 4 de 1913, “[t]odos los plazos de días, meses o años, de que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la medianoche del último día del plazo. Por año y por mes se entienden los del calendario común, y por día el espacio de veinticuatro horas (...)”. Así las cosas, las facultades presidenciales para la paz se prolongan hasta el 29 de mayo de 2017.

Por otra parte, debe anotarse que el plazo referido debe computarse en días calendario, y no en días hábiles, por dos razones: la primera, que dicho plazo se aplica en relación con una alteración de las competencias constitucionales ordinarias, razón por la cual su interpretación ha de ser

restrictiva, tal como ocurre con todas las normas en que la Constitución permite que el Presidente asuma las funciones legislativas, como por ejemplo en el artículo 150-10 de la Constitución Política, en los eventos de los estados de excepción, o en las normas transitorias de la Constitución que han otorgado al Presidente la facultad de legislar. En segundo lugar, por cuanto las facultades tienen por objeto la asunción de una función legislativa, para la cual, todos los días son hábiles de conformidad con el artículo 83 de la Ley 5ª de 1992.

Al verificar el momento de expedición de la normatividad bajo estudio, se encuentra que ello ocurrió el 28 de mayo de 2017, esto es, dentro del referido lapso de 180 días, lo cual implica la adecuación constitucional frente a tal exigencia.

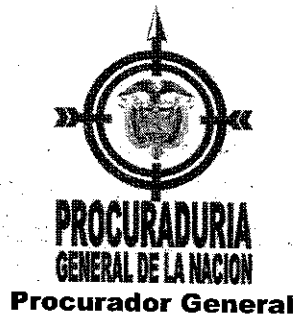
(ii) En cuanto a la conexidad teleológica del Decreto en cuestión con el Acuerdo Final, la Procuraduría estima que se ha cumplido este requisito, según pasa a explicarse.

De acuerdo con los fundamentos del Decreto 892 de 2017, la base de las disposiciones basadas en el decreto ley son las siguientes. El primer punto del Acuerdo Final, que contiene el pacto sobre *Reforma Rural Integral*, con el cual “*se busca contribuir a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad, y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural*”.

Uno de los aspectos contemplados en este primer punto es la creación del Plan Especial de Educación Rural (punto 1.3.2.2), “*con el propósito de brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, así como promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo, y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural*”.

Así mismo, se indica que uno de los criterios de este programa es “[l]a construcción, reconstrucción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa rural, incluyendo la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado”.

De otro lado, el Gobierno Nacional se refiere al punto 1.2.1 del Acuerdo Final, que establece que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que son un instrumentos de planificación y gestión para



Concepto No. 006348

el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, tienen como objetivo *“lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad”*, en relación con lo dispuesto en los apartados 1.2.2. y 1.2.5 del mismo.

Amparándose en estos aspectos del Acuerdo Final, con el Decreto Ley 892 de 2017 se pretende *“introducir un artículo transitorio en el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, para garantizar que los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en los departamentos donde se localizan los municipios priorizados para la implementación de los PDET, que a la entrada en vigencia del presente decreto ley no estén acreditados en alta calidad, puedan seguir funcionando”*.

De esta forma, subraya el Gobierno, 9.200 estudiantes tendrán la posibilidad de acceder a la educación superior, siendo la licenciatura prácticamente la única opción de acceso a la educación superior para los jóvenes que habitan los municipios priorizados por los PDET, con lo cual también se garantizará la disponibilidad y permanencia en las zonas rurales de aproximadamente 1.600 docentes calificados.

Señala que de lo contrario, la pérdida del registro calificado de las licenciaturas en el plazo inicialmente previsto, esto es, el 9 de junio de 2017, impedirá avanzar en la implementación y desarrollo de la educación rural, al afectarse el acceso a la educación superior en estas zonas, los índices de cobertura y permanencia en la educación y el número de cupos universitarios disponibles.

Lo anterior, en virtud del desarrollo de la política de calidad prevista en el Plan Nacional de Desarrollo, según la cual 352 programas académicos debían lograr la acreditación de alta calidad en los dos años siguientes a su promulgación por tener más de cuatro cohortes de egresados y en la actualidad, de los cuales *“89 ya están acreditados y 263 no lo están”*, y de los 263 no acreditados, el 59.7% se encuentran en los departamentos en donde están ubicados los municipios priorizados por los PDET: Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, Cesar, Chocó, Caquetá, Córdoba, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

Así mismo, se indica que de los 263 programas no acreditados, 88 no iniciaron el proceso de acreditación, de los cuales *“55 son ofrecidos y*



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procurador General

Concepto No. 006348

desarrollados por instituciones de educación superior que se encuentran en los departamentos en los que se ubican municipios priorizados". Así mismo, de los 175 que iniciaron el proceso, 99 se ubican en los departamentos donde se localizan municipios priorizados y habiendo evaluado el 91.4% de las solicitudes, se tiene que 51 de los 99 programas no cumplen con las condiciones para alcanzar la acreditación en alta calidad, por lo cual estaba previsto que el 9 de junio perdieran la vigencia de su registro calificado.

Sumando los programas que no iniciaron el proceso y los que lo lograron obtener la acreditación, ubicados en los departamentos donde se encuentran municipios priorizados, resulta *"un total de 106 programas que se cerrarán"*, en cumplimiento del inciso 3 del artículo 22 de la Ley 1753 de 2015.

De otro lado, en los considerandos del decreto, se informa que 9.200 estudiantes oriundos de los municipios priorizados por los PDET, *"estaban matriculados en los programas de licenciaturas que están en riesgo de perder su registro calificado por la no obtención de la acreditación de alta calidad"*. Además, de los egresados en el año 2014, en el 2015 *"1.611 jóvenes ejercen su profesión dentro de los 167 municipios priorizados para la implementación de los PDET"*, de lo que se infiere que *"la no oferta y desarrollo de programas académicos de licenciaturas inciden directamente en estas zonas afectadas por el conflicto armado"*.

Adicionalmente, *"los cupos nuevos que se dejarían de ofertar cada año en programas de licenciaturas en instituciones de educación superior ubicadas en los departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los PDET ascenderían a 13.250 aproximadamente"*.

Así mismo, *"el cierre de programas académicos de licenciaturas también afecta de manera negativa en el funcionamiento de las Escuelas Normales Superiores, las cuales desempeñan un papel relevante a nivel nacional y regional en la preparación de los maestros, toda vez que estas instituciones, para desarrollar el programas de formación complementaria para el otorgamiento del título de Normalista Superior, celebran convenios con instituciones de educación superior con facultades de educación, lo cual permite el reconocimiento de saberes, logros y competencias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.5.3.1.8 del Decreto 1075 de 2015"*. Las Escuelas Normales que se verían afectadas son 13.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procurador General

Concepto No.

006048

A lo expuesto, se suma que el cierre de los programas podría disminuir la tasa de tránsito inmediato a la educación superior en zonas rurales, que es solo del 22.2%.

Teniendo en cuenta este panorama, en el Decreto Ley se afirma que con el Acuerdo Final se ampliaron los retos y metas de la educación superior en relación con el Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual es necesario otorgar un periodo de transición de 32 meses para que los programas de licenciatura adquieran la acreditación correspondiente, medida que *“permite la no eliminación de más de 13.000 cupos universitarios anuales, el ejercicio de más de 1.600 docentes que egresarían de los programas de licenciaturas y la no afectación de los menos 13 Escuelas Normales Superiores”*.

En consecuencia se trata de *“un aporte significativo a la promoción y fomento de la educación en el sector rural y un mecanismo que innegablemente permitirá el aumento y mejoramiento en el acceso, la cobertura y la permanencia al sistema educativo de las personas ubicadas en las áreas rurales, lo que fortalecerá la formación profesional de las mismas y finalmente aportará al desarrollo rural”*, en cumplimiento del punto 1.3.2.2.

Para el Ministerio Público son de recibo los argumentos y las pruebas que sustentan la conexidad entre el Acuerdo Final y la medida legislativa adoptada por el Gobierno Nacional en el Decreto 892 de 2017, pues está demostrado que como consecuencia del incumplimiento de los requisitos de funcionamiento para los programas de licenciaturas previstos en el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, la oferta de esta carrera universitaria disminuirá drásticamente en las zonas rurales y habrá menos docentes de preescolar, educación básica y media, en dichos lugares, dificultando cumplir con el compromiso de educación rural, contenido en el punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final.

Según las cifras expuestas y sustentadas por el Gobierno Nacional, el cierre de estos programas disminuiría la posibilidad de acceder a la educación superior a 9.200 estudiantes, e impediría garantizar la permanencia de aproximadamente 1.600 docentes calificados en las zonas rurales más afectadas por la pobreza y por el conflicto armado, como consecuencia de la pérdida de registro calificado de 103 programas de licenciatura ofrecidos en los departamentos donde se ubican los



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procurador General

Concepto No. 006348

municipios priorizados por los PDET, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 222 del Plan Nacional de Desarrollo.

En este sentido, el Ministerio Público estima como adecuado, objetivo y eficiente el criterio de la cercanía geográfica para determinar los programas beneficiarios de la medida contemplada en el decreto estudiado, pues justamente por las condiciones de subdesarrollo en las que se encuentran los municipios priorizados por los PDET, es necesario acudir al área de influencia de las universidades más cercanas para incidir en las garantías educativas de estas zonas, tanto por la posibilidad de que sus habitantes accedan a la educación superior, como por el ejercicio de la profesión docente en esos lugares.

Es así como, la ampliación del plazo para obtener la acreditación de alta calidad por parte las instituciones educativas en relación con esos programas, se constituye en una medida instrumental para la implementación efectiva del Acuerdo Final, dentro de cual se prevé la mejora en la calidad, cobertura y permanencia de la educación como mecanismo para el desarrollo de las regiones rurales y de esta manera eliminar o disminuir las brechas existentes.

(iii) En torno a las limitaciones competenciales, la Procuraduría estima que el texto evaluado no sobrepasa ninguna de las barreras -explícitas e implícitas- del Acto Legislativo 01 de 2016, a las que alude la Sentencia C-699 de 2016.

Como es bien sabido, por disposición expresa del Acto Legislativo 01 de 2016, el Presidente de la República tiene prohibido usar las facultades especiales con el fin de expedir "*actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos*".

Así mismo, según Sentencias C-699 de 2016, C-160 de 2017 y C-174 de 2017, no sería posible utilizar los decretos con fuerza de Ley para efectuar reformas a la Constitución, o para regular aquellos temas sometidos a reserva legal en sentido estricto, por tratarse de asuntos que requieren una especial deliberación democrática.

Al respecto, el Ministerio Público constata que se trata de una modificación al Plan Nacional de Desarrollo, que es una ley ordinaria de iniciativa gubernamental (art. 200-3 y 341 CP), sin vocación de permanencia, cuya



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procurador General

Concepto No. 005348

modificación de uno de los aspectos en él contemplado, no implica una extralimitación de los poderes del Ejecutivo para expedir decretos leyes para la paz.

(iv) En relación con el criterio de “estricta necesidad”, en Sentencia C-699 de 2016, la Corte Constitucional señaló que *“se justifica ejercer las facultades previstas en el artículo 2 demandado solo en circunstancias extraordinarias, cuando resulte estrictamente necesario apelar a ellas en lugar de someter el asunto al procedimiento legislativo correspondiente”*, interpretación cuya finalidad es la protección del eje axial de separación de poderes.

Así mismo, en Sentencia C-174 de 2017 aseveró que *“el principio de estricta necesidad en el control de los decretos leyes supone que debe haber un imperativo de regulación no susceptible de satisfacción por el proceso legislativo especial’ el cual no se puede referir simplemente a ‘la conveniencia de contar con legislación oportuna o tecnificada”*.

En este orden de ideas, para que puedan ser utilizadas las facultades presidenciales para la paz, es necesario señalar la existencia de una urgencia constitucional para expedir cierta reglamentación, o en su defecto, algún elemento imperativo que permita acudir a aquellas.

Para la Procuraduría, la forma de interpretar el criterio de “estricta necesidad”, pasa por superar la mera conveniencia de una regulación oportuna, acelerada o tecnificada, pero no sólo ello, sino que implica una ponderación entre cuatro elementos: (i) la urgencia, (ii) el nivel de deliberación política que requiere la medida, (iii) la importancia de los intereses constitucionales salvaguardados con la medida y (iv) la buena fe en la implementación de los acuerdos.

Lo anterior, en cuanto la urgencia, como criterio rector de uso excepcional de las facultades presidenciales para la paz, debe ser aplicado con un rigor flexible conforme la materia regulada. Habrá de emplearse con mayor rigor en relación con medidas que requieran una especial deliberación democrática, y se flexibilizaría ante aquellas que no exijan tal condición, puesto que una medida que necesita una especial importancia deliberativa, sólo podría regularse por Decretos con fuerza de Ley, en los eventos en que resultara sumamente urgente para la implementación de los acuerdos de paz, o lo que es lo mismo, que su falta de implementación inmediata pudiere amenazar el proceso de paz en sí mismo. Así mismo, la



Concepto No. 006348

urgencia, como parámetro principal, debería maximizarse ante medidas que no persigan la satisfacción directa de intereses constitucionalmente imperiosos, y podría atenuarse en el caso contrario.

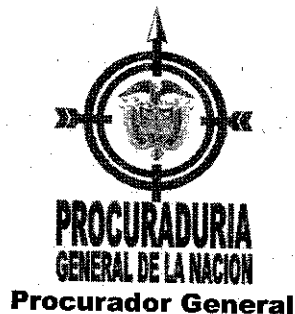
En el mismo orden, la necesidad se hará más evidente en aquellos eventos en los que la medida implique un asunto medular frente a la implementación *de buena fe* del Acuerdo Final o sea reflejo de un mensaje de confianza sobre el cumplimiento de la palabra del Estado.

Todo lo anterior, dado que el marco conceptual que define que una medida es *estrictamente necesaria*, no solamente se refiere al aspecto temporal, sino también a la ponderación entre los beneficios y sacrificios que ella comporte.

Aplicados estos parámetros a la normatividad en cuestión, el Ministerio Público encuentra que en el presente caso se ha satisfecho el requisito de estricta necesidad, no solamente porque resultaba oportuno extender el plazo para obtener la acreditación antes del 9 de junio, fecha en la cual expiraba el registro calificado para los programas de licenciatura que llevaran más de cuatro cohortes de graduados y no hayan sido certificados, sino por su urgencia para la implementación del Acuerdo Final y porque con ello se salvaguardan intereses especialmente tutelados en la Constitución, sin que se trate de un asunto que requiera una especial deliberación democrática.

En cuanto a este último aspecto se tiene que a pesar de que el Plan Nacional de Desarrollo debe ser aprobado por el Congreso de la República (art. 150-3 CP), la adición normativa decretada en el artículo 1 del Decreto 892 de 2017 no modifica ningún aspecto axiomático del plan, ni elimina la política educativa allí prevista.

En efecto, en el plan de desarrollo se había previsto la obligatoriedad de la acreditación de alta calidad para el funcionamiento de los programas de licenciatura, como mecanismo para velar por la calidad de la educación, en ejercicio de la suprema inspección y vigilancia del Estado sobre este servicio (art. 67), teniendo en cuenta que la adecuada prestación del servicio de educación compromete la satisfacción de este derecho fundamental, y la función social que cumplen los profesionales, sin afectar la autonomía universitaria (art. 69 CP), ni generar desigualdades infundadas (art. 13 CP) entre los distintos entes universitarios, como lo sostuvo el Ministerio Público en el concepto 6326 del 8 de junio de 2017,



Concepto No. 006348

rendido dentro del expediente D-11858, al estudiar la constitucionalidad del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015.

Al extender por 32 meses el plazo para lograr la acreditación, no se elimina esa política gubernamental, ni se sacrifica la calidad de los programas únicamente para garantizar el acceso, sino que se prevé un tiempo adicional para alcanzar la certificación en lugares en donde puede disminuir drásticamente la oferta educativa de estos programas, por sus condiciones socioeconómicas y porque dificultaría el cumplimiento de lo pactado por el Gobierno y las FARC-EP para lograr una paz estable y duradera.

Sabiendo entonces que lo dispuesto en el Decreto 892 no requiere una amplia deliberación democrática, se argumentará por qué la adopción de la medida en estudio resulta urgente y salvaguarda intereses constitucionalmente relevantes, cumpliendo así con el requisito de la estricta necesidad.

Uno de los asuntos más importantes del Acuerdo Final es la transformación estructural del campo a través de la Reforma Rural Integral (RRI), creando condiciones de bienestar para la población rural y de esta manera contribuir a la construcción de una paz estable y duradera.

Para este propósito, es fundamental mantener la oferta educativa de programas de licenciaturas y propender al mejoramiento de su calidad, teniendo en cuenta que es una de las primeras opciones de estudio en las zonas rurales, y que la función social de los licenciados es fundamental para la garantía de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, porque de lo contrario persistirían las causas del conflicto.

En efecto, la falta de oportunidades educativas y la ausencia de herramientas de movilidad social acrecientan el atraso del campesinado y su exclusión socioeconómica, facilitando la persistencia de la violencia en el territorio, pues como fue reconocido en el punto 1 del Acuerdo Final, esta es una causa histórica del conflicto, que urge eliminar³.

En este sentido, en el Acuerdo Final se afirma:

³ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, P. 10.



Concepto No. 006340

“Que el desarrollo rural integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país. La RRI debe lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia”⁴.

Así mismo, resulta indispensable continuar contando con los docentes oriundos en los territorios, como forma de preservar su identidad social y cultural y de garantizar su participación y compromiso en la definición del mejoramiento de las condiciones de vida de sus comunidades y del desarrollo del país⁵.

De igual modo, ha de tenerse en cuenta “[q]ue la RRI es de aplicación universal y su ejecución prioriza los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono, a través de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, como instrumentos de reconciliación”⁶.

De otra parte, conforme a los principio de la RRI denominados como ‘restablecimiento’, el cual engloba “la reversión de los efectos del conflicto y del abandono sobre comunidades y territorios”⁷, y ‘presencia del Estado’, que destaca que esta debe ser amplia y eficaz, expresándose en la garantía de los derechos, ha de entenderse que la prestación de los servicios públicos es una forma de que el Estado haga presencia como un mecanismo de justicia restaurativa, siendo la justicia un mecanismo esencial dentro de cualquier proceso transicional.

Con la argumentación presente, queda expuesta la urgencia en hacer uso de las facultades presidenciales legislativas extraordinarias para la paz y que la medida en cuestión resulta ser un aspecto medular en la implementación del Acuerdo Final en desarrollo del principio de la buena fe (art. 83 C.P.). La fundamentación de que se trata de un asunto constitucionalmente relevante se abordará en el acápite inmediatamente siguiente.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ P. 11.

⁷ P. 13.

3.2 Revisión de la constitucionalidad sustancial del Decreto 892 de 2017

Al confrontar materialmente el contenido del Decreto Ley 892 de 2017 con la Constitución Política, se constata que lo allí dispuesto no infringe los mandatos superiores.

En primer lugar, debe considerarse que, de acuerdo con la Constitución Política, la educación es un derecho fundamental de los niños (art. 44); la educación es un derecho y un servicio público esencial (art. 67); es deber del Estado promover el acceso progresivo al servicio de educación con el fin de mejorar la calidad de vida de los campesinos (art. 64); una de sus funciones es formar al colombiano en el respeto de los derechos humanos, la paz, la democracia, la práctica del trabajo y la recreación (art. 67); es obligación del Estado erradicar el analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales o con capacidades excepcionales (art. 68); le corresponde al Estado fomentar la educación para proteger la diversidad e integridad del ambiente (art. 79).

Así mismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagra el derecho a la educación, la cual debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y el sentido de la dignidad, fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, capacitar a todas las personas para participar en una sociedad libre, favorecer la comprensión y la tolerancia entre las naciones, los grupos raciales, étnicos y religiosos (art. 13); la generalización y accesibilidad de la enseñanza técnica y profesional (art. 13); y la obligación del Estado de adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho al trabajo, entre las que se encuentran la orientación y formación técnico profesional (art. 6).

Igualmente, la Convención sobre los Derechos del Niño contiene la obligación del Estado de asegurar que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, entre otros, en materia de número y competencia de su personal (art. 3-3); el derecho a la educación, ejercido progresivamente y en condiciones de igualdad, haciendo accesible a todos la enseñanza superior de acuerdo con la capacidad y adoptando medidas de fomento de asistencia regular a las escuelas y de reducción de deserción escolar, entre otros aspectos (art. 28); y el derecho de los particulares y entidades de dirigir libremente las instituciones de educación, preparando para asumir una vida responsable



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Procurador General

Concepto No. 006348

en sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de sexos, amistad entre los pueblos, grupos étnicos, nacionales, religiosos y personas de origen indígena (art. 29).

De acuerdo con este marco constitucional y convencional, el otorgamiento de un plazo adicional a los programas de licenciatura que llevan más de cuatro cohortes de graduados y no lograron obtener la acreditación de alta calidad en los dos años previstos en el artículo 222 del Plan Nacional de Desarrollo, resulta ser una medida que no contraviene los postulados superiores, pues con esta se busca no disminuir la oferta de licenciaturas en las zonas rurales más vulnerables y afectadas por el conflicto armado interno, como una forma de justicia restaurativa, de superar las causas históricas del conflicto, de garantizar el acceso a la educación superior a sus pobladores y de asegurar de una forma efectiva y eficiente la educación preescolar, primaria y básica a los niños, las niñas y los adolescentes que las habitan. Además, es importante anotar, como antes se indicó, que el mejor instrumento para hacer realidad los principios de igualdad, justicia, así como los de libertad y autonomía, es la educación como motor de la movilidad social.

De otra parte, el Ministerio Público considera que la medida legislativa adoptada por el Gobierno Nacional no es vulneradora del derecho a la igualdad respecto de los programas de licenciatura que no se beneficiarán del plazo adicional para lograr la acreditación, como lo sostiene ASCOFADE.

A pesar de que con ella se establece una desigualdad de trato sin consideración a las razones por las cuales los programas no lograron la acreditación de alta calidad, la razón de la diferenciación es objetiva, pues con ella se busca garantizar el acceso a la educación para la paz en zonas tradicionalmente excluidas por la pobreza y el conflicto armado interno.

Así mismo, el Ministerio Público encuentra razonable el plazo otorgado por el legislador extraordinario, puesto que, treinta y dos meses sumados a los 24 meses iniciales, son un tiempo adecuado para lograr la acreditación, teniendo en cuenta las reformas curriculares que deben efectuar las instituciones de educación superior, y el tiempo que toma adelantar o culminar el respectivo proceso administrativo.

Finalmente, la norma que señala la vigencia del decreto es constitucional por cuanto contempla una de las fórmulas tradicionales admisibles para



Concepto No.

006348

dicho fin, es decir, la producción de efectos a partir de la fecha de su publicación.

4. Solicitud

Por lo expuesto anteriormente, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional declarar la **EXEQUIBILIDAD** del Decreto Ley 892 de 2017, *“Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación de alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial”*.

De los Señores Magistrados,


JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

**Viceprocurador General de la Nación con Funciones de Procurador
General de la Nación**

LOM/CCR/SPPS