



MEMORIA JUSTIFICATIVA PROYECTO DE RESOLUCIÓN

“Por la cual se modifica la Resolución 10281 del 25 de mayo de 2016 del Ministerio de Educación Nacional”

1. Antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición.

El documento Conpes 3831 de 2015, *“Declaración de Importancia Estratégica del Plan Nacional de Infraestructura Educativa para la Implementación de la Jornada Única Escolar”*, contiene la estructura, alcance y características del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, establece dentro de sus fuentes de financiación los recursos del portafolio de servicios de la Ley 21 de 1982, los aportes de la nación, los recursos de cofinanciación territorial a la Ley 21, entre otros y señala de manera general el ámbito de aplicación en su Plan de Acción que incluye la posibilidad de gestionar un ajuste institucional a través del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media y de su Junta Administradora, a cargo del Ministerio de Educación Nacional, entidad rectora de la política pública educativa y de dicho Plan.

Con el fin de lograr los objetivos y metas trazadas en el Plan Nacional de Infraestructura Educativa, el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015 (modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022), creó el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media, como una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional sin personería jurídica.

En tal sentido, el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, fue reglamentado parcialmente por el Decreto 1525 de 2015 y compilado en el título 9, parte 3, libro 2 del Decreto 1075 de 2015 *“por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”*, regulando la conformación de la Junta Administradora del FFIE y fijando las reglas para su funcionamiento.

En el marco del PNIE el Ministerio de Educación Nacional expidió las Resoluciones 10959, 21186, 21483,200 de 2015 y 10281 de 2016, mediante las cuales reguló el procedimiento que debe surtirse para efectos de financiar o cofinanciar proyectos de infraestructura educativa de las entidades territoriales certificadas y adoptó los manuales de i) Estándares arquitectónicos para el diseño de los proyectos de infraestructura educativa, ii) Mantenimiento, uso y conservación de la infraestructura educativa, y iii) Dotaciones escolares para los establecimientos educativos de jornada única escolar, así como las “Guía para postulación de predios - Para la construcción de la infraestructura educativa, de acuerdo con las prioridades de inversión para la destinación y asignación de los aportes del Fondo de financiamiento de la infraestructura educativa preescolar, básica y media” y la “Guía para presentación de proyectos - Para la construcción de la infraestructura educativa, de acuerdo con las prioridades de inversión para la destinación y asignación de los aportes del Fondo de financiamiento de la infraestructura educativa preescolar, básica y media”.



Para la implementación del PNIE y la ejecución de proyectos de infraestructura educativa a través del MEN o su unidad de gestión, Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa preescolar, básica y media, el Ministerio de Educación Nacional suscribió y podrá suscribir convenios interadministrativos con las entidades territoriales certificadas, en los cuales se establecieron o establecerán obligaciones, entre ellas, las de cofinanciación de obras de infraestructura educativa.

Igualmente, se identificó la necesidad de reglamentar procedimientos que motiven y estén orientados a la financiación o cofinanciación de infraestructura educativa con recursos privados o de cooperación internacional y que se sujeten a unas reglas especiales, por lo que se justifica la expedición de esta regulación con el fin de establecer las normas para la gestión de tales aportes y alternativas para su correspondiente administración.

Atendiendo lo indicado, el Ministerio de Educación Nacional expidió el 25 de mayo de 2016 la Resolución 10281 *“Por la cual se establecen las reglas de financiación, cofinanciación y ejecución de las obras de infraestructura educativa en el marco de Plan Nacional de Infraestructura Educativa”*, derogando así las resoluciones existentes y unificando toda la reglamentación sobre esta materia.

Así mismo, el Congreso expidió la Ley 1955 de 2019 y, mediante su artículo 184, modificó el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015 a través del cual se creó el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa –FFIE. Dentro de los principales cambios, entre otros, es posible identificar que dentro del objeto del FFIE se incluyó *“(…) la viabilización y **financiación** de proyectos para la construcción, mejoramiento, adecuación, ampliaciones y dotación de infraestructura educativa física y digital de carácter público en educación inicial, preescolar, educación básica y media, en zonas urbanas y rurales, incluyendo residencias escolares en zonas rurales dispersas, así como los contratos de interventoría asociados a tales proyectos.”* En consecuencia, la reglamentación del FFIE debe adaptarse a lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Justificación

En el marco del cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, derivado de la Ley 1955 de 2019, para el sector educativo, se proyectan una serie de metas en torno al mejoramiento integral de la cobertura y calidad del sistema educativo que deben entrar a complementar desde el componente de infraestructura las orientaciones derivadas del CONPES 3831 y el Plan Nacional de Infraestructura Educativa, donde no solamente se orienta a la implementación integral de la jornada única si no que se deben complementar aspectos relacionados con la reducción de brechas entre lo urbano y rural por las condiciones y déficit cualitativo de la infraestructura, la implementación de los Planes de Alimentación Escolar, la primera infancia extendida, estrategias entorno a las Residencias Escolares, deserción, riesgo, conectividad, ambientes pertinentes a los modelos y proyectos pedagógicos entre otras que se deben priorizar en el marco de la formulación de proyectos e inversión de recursos para la construcción, mejoramiento y dotación de infraestructura educativa oficial

De acuerdo con lo anterior y desde el componente técnico es necesario modificar parcialmente la resolución 10281 de 2016, en lo relacionado con:

- **Prioridades de Inversión:** Contenidos en el artículo 2 de la resolución 10281 de 2016, toda vez que con el PND 2018-2022, se debe reglamentar en un espectro más amplio la posibilidad de intervenir no solamente infraestructura asociadas el déficit cuantitativo



sino también del déficit cualitativo, en torno a al estado actual de la infraestructura educativa del sector oficial que permita orientar inversiones entorno a la ruralidad dispersa, aspectos relacionados a la gestión del riesgo, la dotación de mobiliario escolar y en general a las diferentes estrategias del sector que impactan la infraestructura educativa:

- Aumentar el porcentaje de estudiantes en Jornada Única: Si la matrícula a 2018 es de cerca de 7'909.108 estudiantes, el 24% equivaldría a 1'898.186, menos la línea base 2018 se requieren al año 2.022 cerca de 897.007 estudiantes, que equivaldrían a construir o garantizar la capacidad instalada en cerca de 22.425 Aulas básicas.
- Aumentar la matrícula de Niños y niñas de grado transición que cumplen con las atenciones priorizadas en el marco de la atención integral de 71.500 a dos millones, la cual, si bien es una meta compartida con ICBF, se requiere ampliar y mejorar la capacidad instalada en infraestructura escolar para la prestación del servicio.
- Estudiantes beneficiados del nuevo Programa de Alimentación Escolar, para pasar de una línea base de 5.3 millones a 7 millones y en entornos rurales de 1,780 millones a 1,9 millones: Se requiere aumentar la prestación del servicio en 1,700,000 estudiantes, que equivaldrían a construir, ampliar o mejorar cerca de 755.556 m2 de construcción.
- Residencias escolares fortalecidas y cualificadas en servicio educativo en cerca del 50%: Se requerirían estrategias entre las que se cuentan las relacionadas con infraestructura educativa para cerca de 271 residencias Estudiantiles.
- Reducir las brechas porcentuales de 9pp a 7.5 pp, entre la cobertura neta para zona urbana y la cobertura neta para zona rural en los niveles de preescolar, básica y media: Que implica destinación de recursos y estrategias en torno al mejoramiento de la infraestructura educativa rural.

Lo anterior con criterios de calidad y pertinencia educativa conforme los modelos pedagógicos y las necesidades en torno a las regiones y su productividad, además de las características propias socioculturales en los territorios.

De igual forma se busca dentro de las prioridades de inversión, reglamentar los aspectos relacionados con las competencias territoriales quienes son responsables en el marco de su autonomía de aspectos relativos con la viabilidad jurídica entorno a la titularidad y propiedad de los predios donde operan las sedes oficiales, y de aspectos relacionados a los criterios de financiación y cofinanciación de recursos de los que hace referencia la resolución 10281 de 2016.



- **Categorías de obras de infraestructura:** En el mismo sentido de las prioridades de inversión, las categorías deben ajustarse en función de las posibilidades para invertir recursos acordes con las estrategias integrales que como herramienta permitan dar alcance a la política pública educativa, de igual manera el texto original no se encuentra alineado con los requerimientos, posibilidades y trazabilidad de lo contenido en las modalidades de licencias de construcción del decreto 1203 del 12 de julio de 2017, o el que lo modifique, adicione o complemente, así como las obras de mejoramiento correctivo, de emergencia, alto riesgo o contingencia descritos en el Manual de uso, conservación y mantenimiento.

Por lo tanto, se requiere dar alcances técnicos a la definición de conceptos en torno a Obra Nueva, Ampliación, Adecuación, Modificación, Restauración, Reforzamiento, Demolición, entre otros y de esta manera estar alineados con los parámetros exigibles en el marco del cumplimiento de la Ley 400 de 1997.

- **Del Procedimiento:** Es necesario dar aclaraciones respecto al capítulo tres, en el sentido que por los alcances, prioridades y criterios para la financiación o cofinanciación de proyectos, se requiere:
 - Hacer una clara diferenciación de los alcances, entre **convocatorias**, las cuales según la política, estrategias o necesidades pueden ser diferentes según el objeto de cada una, las cuales se pueden definir por zona, criterios habilitantes o criterios de priorización, por tanto: *“Para efectos de la postulación de predios, las entidades territoriales deberán cumplir las guías técnicas para la postulación de predios que se adopten en cada convocatoria que adelante el Ministerio de Educación Nacional.”*
 - De igual manera la fase de **postulación de predios** también debe tener una clara diferenciación entre los criterios de evaluación de los predios en cumplimiento de cada convocatoria, por tanto, no puede haber una única guía adoptada ya que estas se construyen de acuerdo con los criterios y estrategias de cada convocatoria.
 - La **viabilización de predios** se debe ajustar toda vez que los tiempos deben corresponder y ser coherentes con los parámetros establecidos en cada convocatoria derivado de sus alcances, recursos disponibles, estado del proyecto o lote. No es lo mismo los tiempos en la revisión técnica de un proyecto con escalas superiores a 5 mil metros cuadrados con estudios y diseños completos a una convocatoria para predios con una revisión básica documental.
 - **Criterios de financiación y cofinanciación:** Si bien se establecen unos mínimos de cofinanciación por categoría, derivado de la experiencia técnica en sitio desarrollado en diferentes obras lideradas por el MEN, se requieren aclarar aspectos de lo que es cofinanciable técnicamente o no, por cuanto



existen actividades técnicas que por competencia el sector educativo no pueden asumirse por el Ministerio de Educación Nacional, siendo responsabilidad directa de los municipios el desarrollo y financiación de actividades como compra de lotes, redes de servicios municipales, estabilización de terrenos entre otros.

- **Esquemas de cooperación:** Del análisis y necesidad de motivar la inversión privada, a través de esquemas de operación para atraer interesados al sector que puedan coadyuvar al desarrollo y ejecución de proyectos, es pertinente aclarar frente al desarrollo de los mismos que no será obligatorio para el cooperante, en el caso de lo previsto en el literal e) del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, que gire sus recursos a las cuentas de los patrimonios autónomos señalados en el parágrafo 2 del artículo 8 de la resolución”.
- **Responsabilidades de las entidades territoriales:** Una de las mayores lecciones aprendidas en la implementación del Plan Nacional de Infraestructura y particularmente en lo referente a la aplicación de la resolución 10281 de 2016, tiene que ver con la corresponsabilidad de los territorios en el marco de sus competencias y autonomías administrativas que son determinantes para el correcto desarrollo de las obras y su eventual operación.

Por lo anterior es muy importante dar claridad respecto a las mismas que permita el fortalecimiento en los territorios de cara a sus responsabilidades y por ende un trabajo articulado con el orden nacional para el logro de objetivos y metas desde el componente de infraestructura educativa, en este sentido se deben dar aclaraciones e incorporar obligaciones y responsabilidades a los territorios que quieran participar de la cofinanciación de recursos del MEN, tales como:

- Criterios frente a la temporalidad y plazos para la definición de aportes de cofinanciación de las ETC, necesarias para contar con el cierre financiero de los proyectos a tiempo y poder ejecutar las obras en los plazos correspondientes.
- Aclaraciones frente al procedimiento y competencia de la ETC para la modificación y novedades en su priorización de predios o proyectos, para evitar reprocesos, gastos no necesarios y articulación con otras fuentes de financiación en el sector, con lo que se busca una eficiencia en el uso del recurso durante la fase de estructuración de proyectos.

Obligaciones en torno a la corresponsabilidad en el seguimiento a los proyectos desde sus fases de planeación hasta su ejecución y entrega, para garantizar contar con la información del proyecto, el predio o proyecto objeto de la intervención, los delegados para la participación a los comités y recibo de obras, la socialización y articulación con las comunidades educativas, los acompañamientos a los tramites de autorizaciones y permisos, además de todas las



actividades relacionadas con el aseguramiento y entrada en operación de las sedes educativas intervenidas que permitan dar soporte a la garantía en la prestación del servicio educativo en los territorios. En consideración a lo anterior, y que con el fin de armonizar la reglamentación sobre la financiación y cofinanciación para la ejecución de obras de infraestructura educativa en el marco del Plan Nacional de Infraestructura Educativa en los términos de lo previsto por el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, resulta necesario modificar algunas de las disposiciones previstas por la Resolución 10281 de 2016.

2. Ámbito de aplicación y sujetos destinatarios.

El acto administrativo, ésta dirigida a las entidades territoriales certificadas en educación, al Ministerio de Educación Nacional, al FFIE, en el ámbito de sus competencias, así como, a todas las entidades públicas y privadas que financien, cofinancien y ejecuten obras de infraestructura educativa en el marco del Plan Nacional de Infraestructura Educativa.

3. Viabilidad Jurídica.

3.1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición de la resolución.

Los artículos 148 de la Ley 115 de 1994, 5º de la Ley 715 de 2001, 143 de la Ley 1450 de 2011 y 184 de la Ley 1955 de 2019, estableciendo que le corresponde al Ministerio de Educación Nacional ejercer las competencias relacionadas con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural, y destinar los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982 a proyectos de construcción, mejoramiento en infraestructura y dotación de establecimientos educativos oficiales urbanos y rurales, y que para este efecto el Ministerio señalará las prioridades de inversión y, con cargo a estos recursos, realizará el estudio y seguimiento de los proyectos.

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.

Numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982 y el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019.

3.3. Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas.

La presente resolución modifica parcialmente la Resolución 10281 de 2016, en sus artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 14 y 23.

3.4. Revisión y análisis de decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto.



No se encuentra necesario hacer alusión a ninguna sentencia de los órganos de cierre que verse sobre esta materia.

3.5. Advertencia de cualquier otra circunstancia jurídica que pueda ser relevante para la expedición del acto.

No se encuentra necesario hacer alusión a ninguna sentencia de los órganos de cierre que verse sobre esta materia.

4. Impacto económico.

No tiene impacto económico para el Ministerio de Educación Nacional, adicional al previsto en el presupuesto nacional para proyectos de infraestructura educativa.

5. Disponibilidad presupuestal.

No aplica al no comprometer recursos del Ministerio de Educación Nacional frente al acto administrativo que se expide, sin embargo tendrá impacto al momento que se ejecuten los proyectos de infraestructura educativa.

6. Impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

No genera impacto ambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. Consulta previa y publicidad

a. Consulta previa:

No aplica.

b. Publicidad:

Conforme a lo establecido en el numeral 8 del artículo 8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 de la Resolución 07651 de 2017, modificada por la Resolución 11967 de 2017 del Ministerio de Educación Nacional, el proyecto de resolución fue publicado por quince (15) días calendario, entre el xx y el xx noviembre de 2019, en el siguiente enlace: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/secciones-complementarias/Proyectos-normativos-para-observaciones-ciudadanas/>

Durante la publicación de la primera versión de proyecto de decreto entre el 26 de septiembre y el 9 de octubre de 2019, se recibieron dos (02) observaciones en las que se señalaba lo siguiente:



1. Comentario 1 (Secretaría de Educación de Bogotá): Art. 5 especificar que la disponibilidad de servicios públicos aplica a proyectos con licencia de urbanismo. Art. 7 se incluya en la cofinanciación: cimentaciones especiales, cubiertas termo-acústicas, cocinas con las exigencias de salud, cableado para saber digital, más de una chacha, cerramientos
2. Comentario 2 (ciudadano del municipio de Cajicá): Incluir de manera prioritaria, proyectos que garanticen la accesibilidad de las personas con cualquier tipo de limitación, en especial en los edificios escolares que ya están construidos y que carecen de dicha accesibilidad, acorde a la normatividad técnica, vigente.

Del análisis de dichos comentarios se concluyó que ninguno sería tenido en cuenta porque ninguna observación le es aplicable, modifica o tiene relación con el contenido del Decreto en estudio.

1. Comentario 1 (Secretaria de Educación de Bogotá):
 - a. La disponibilidad de servicios públicos es una condición previa dentro de la planeación que, en el marco del proyecto de resolución, busca garantizar las condiciones que permitan el correcto funcionamiento de cada unidad funcional por ende su viabilidad, lo que garantice la correcta prestación del servicio educativo. En esta medida la disponibilidad de servicios públicos es un requisito obligatorio de viabilidad para cualquier tipo de proyecto de infraestructura educativa cuando se invierten recursos de la nación.

Esta resolución con la que el MEN reglamenta la financiación, cofinanciación y ejecución de las obras de infraestructura educativa en el marco del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, no compete ni reglamenta ni tiene competencias ni podría modificar ni reglamentar el decreto 1077 de 2015, ya que este último expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio en referencia a los proyectos de urbanismo frente a la disponibilidad inmediata de servicios públicos con competencias de los urbanizadores que es un requisito completamente distinto a la reglamentación propuesta que está orientada a determinar la disponibilidad de servicios públicos en términos de viabilidad técnica y más cuando el proyecto debe estar diseñado y con estudios técnicos completos

- b. Es claro y así se debe entender que los porcentajes de cofinanciación se aplican sobre el valor total e integral del proyecto, no se pueden hacer diferenciaciones de ítems de obra que sean o no aplicables a la cofinanciación. Los materiales y especificaciones constructivas obedecen al análisis de costo, beneficio del proyecto en función del cumplimiento de condiciones técnicas por condiciones físico-espaciales o de disponibilidad y eficiencia en el uso de materiales o sistemas constructivos. El proyecto de resolución es claro al hacer referencia al valor total de la obra del que hacen parte los "aspectos mencionados"
2. Comentario 2 (Ciudadano municipio de Cajicá):
 - a. Los proyectos que se van a presentar a la convocatoria no son incluidos por el MEN sino postulados por las Entidades Territoriales Certificadas en Educación



(ETC) de acuerdo con el cumplimiento de requisitos de la convocatoria. Lo anterior en el marco de las competencias de las ETC y de la descentralización en la prestación del servicio educativo y como líderes de las necesidades en sus territorios.

- b. Respecto a accesibilidad al medio físico cualquier proyecto de obra civil está sujeto al cumplimiento de la normatividad actual vigente que determina las condiciones y especificaciones que se deben cumplir y que son exigibles desde el MEN a todos los proyectos que son cofinanciados y que deben contar para esta convocatoria con todos los trámites, permisos y licencias, que den fe del cumplimiento de estos parámetros técnicos contemplados en la ley.

Atentamente,

Visto de viabilidad técnica.

SOL INDIRA QUICENO FORERO
DIRECTORA DE COBERTURA Y EQUIDAD

Visto de viabilidad Jurídica

LUIS GUSTAVO FIERRO MAYA
Jefe Oficina Asesora Jurídica