



## SOPORTE TÉCNICO PROYECTO DE DECRETO

*“Por el cual se sustituye el Capítulo 2 y se suprime el Capítulo 7 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 – Único Reglamentario del Sector Educación”*

### 1. ANTECEDENTES, RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA.

En Colombia, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –SAC- tiene sus inicios en 1995 cuando comienza a operar el Consejo Nacional de Acreditación – CNA-, organismo creado mediante el artículo 53 de la Ley 30 de 1992 con el propósito de coordinar el Sistema Nacional de Acreditación y garantizarle a la sociedad que las instituciones que hacen parte de este cumplan sus objetivos con altos estándares de calidad

De igual manera, la Ley 30 de 1992, modificada por la Ley 1740 de 2014, establece que le corresponde al Estado velar por la calidad del servicio educativo mediante el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la educación superior, para garantizar la calidad, el cumplimiento de sus fines, la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos y la adecuada prestación del servicio. En ese orden, el literal c) del artículo 6 de la Ley 30 de 1992 dispone como objetivos de la educación superior y de sus instituciones, entre otros: *“prestar a la comunidad un servicio con calidad, el cual hace referencia a los resultados académicos (...)”*.

Posteriormente, a través del Decreto 2230 de 2003 *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones”*, se crea la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES-, con el fin de orientar el aseguramiento de la calidad de la educación superior y la evaluación del cumplimiento de los requisitos para la creación de instituciones de educación superior, su transformación y redefinición, y la de sus programas académicos.

Ahora bien, en razón a las necesidades del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, la Ley 1188 de 2008 regula el Registro Calificado como instrumento de garantía para que un programa de educación superior cumpla con las condiciones básicas de calidad. Asimismo, el Decreto 1295 de 2010, compilado en el Decreto 1075 de 2015 —Único Reglamentario del Sector Educación, reglamentó la Ley 1188 de 2008 y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior.

El 25 de julio de 2018 fue expedido el Decreto 1280 de 2018 *“Por el cual se reglamenta el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y los artículos 53 y 54 de la Ley 30 de 1992 sobre acreditación, por lo que se subrogan los Capítulos 2 y 7 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015-Único Reglamentario del Sector Educación”*.



La expedición del Decreto 1280 de 2018 se dio en un contexto en el cual era necesario adecuar la normatividad existente —relativa a las condiciones de calidad— a los retos asumidos por el Estado colombiano en los diferentes contextos de internacionalización de la política educativa, la consolidación de la figura del bloque de constitucionalidad y su impacto en la jurisprudencia colombiana en torno a las diferentes dimensiones del derecho a la educación.

Así, los cambios que contempló el Decreto 1280 de 2018 tenían como propósitos: 1. Buscar el aseguramiento institucional interno de las IES en Colombia; 2. Propender por el mejoramiento continuo de programas e instituciones de educación superior; y 3. Articular los procesos de registro calificado y acreditación de alta calidad por medio de un sistema analítico y eficiente.

Una vez expedido, esta administración observó que el Decreto 1280 de 2018 estableció un régimen de transición en el cual solamente se contemplaron las fechas de recepción de la documentación y la normatividad aplicable, dejando sin regular una aplicación escalonada de los parámetros a evaluar en cada una de las condiciones institucionales y de programas previstas en dicho decreto.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional –MEN- realizó un proceso de socialización del Decreto 1280 de 2018, razón por la cual se desarrollaron ejercicios participativos de reflexión con diferentes actores del sector, con el ánimo de recoger sus observaciones, inquietudes y necesidades para definir las estrategias tendientes a la construcción de condiciones de calidad para la regulación del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, mediante los talleres denominados “*Calidad ES de todos*” realizados entre el 27 de septiembre y el 21 de noviembre, en las ciudades de Bogotá D.C., Cali, Barranquilla y Medellín.

El Ministerio de Educación Nacional, a partir de dicho proceso de socialización y en cumplimiento de los mandatos constitucionales de democracia expansiva y los principios de la gobernanza y la gobernabilidad, buscando la mayor legitimidad y eficacia de la norma, evidenció la necesidad de una mayor concreción de los lineamientos y referentes de calidad a los cuales se hace alusión en las disposiciones del Decreto 1280 de 2018, atendiendo los distintos niveles de complejidad y diversidad de las instituciones.

Por otra parte, se evidenció que los propósitos planteados por el Decreto 1280 de 2018 requerían de la consolidación y modificación de varias de las actividades y estructuras propias del Sector Educación Superior que no fueron tenidas en cuenta en su momento.

Además de lo anterior, se realizó un análisis jurídico del Decreto 1280 de 2018, mediante el cual fue posible establecer que la norma referida podría contrariar normas superiores, al



reglamentar en un mismo decreto temas de Acreditación en Alta Calidad – Ley 30 de 1992, y Registro Calificado – Ley 1188 de 2008, así como al contemplar medidas sancionatorias mediante un decreto reglamentario propias de una Ley, lo cual eventualmente afectaría su validez y debida aplicación.

Dentro de los insumos tenidos en cuenta para la expedición del nuevo decreto, se encuentran los reportes de la política nacional de educación en Colombia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE-, que recomiendan al Estado colombiano, en cuanto a educación superior, ampliar el acceso y mejorar la equidad, garantizar la calidad y pertinencia, y fortalecer su gestión y financiación.

En esa medida, teniendo en cuenta que actualmente el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior se centra en la evaluación de capacidades y procesos, se hace necesario su fortalecimiento a través de la incorporación de los resultados de aprendizaje de los estudiantes.

De esta manera, el Gobierno nacional prorrogó la entrada en vigencia del Decreto 1280 de 2018 hasta el 1° de agosto de 2019 mediante el Decreto 2389 de 2018, “*Por el cual se modifica el artículo 3 del Decreto 1280 de 2018*”, ajustando el plazo propuesto para que las instituciones y los programas evolucionaran en sus condiciones de calidad e implementaran los cambios y adecuaciones necesarias para la garantía de la prestación del servicio educativo. Así mismo, para plantear las medidas jurídicas necesarias con el fin de ajustar el decreto a los preceptos legales. Lo anterior, conllevó a la necesidad de plantear una normatividad precisa en la evaluación de las condiciones de calidad, y en los lineamientos dados por la Ley 1188 de 2008, contemplando los distintos niveles de complejidad y diversidad de las instituciones de educación superior y aquellas habilitadas por la ley para ofrecer y desarrollo de programas de educación superior.

Partiendo de la necesidad de reevaluar el decreto que regula el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, el Ministerio de Educación Nacional desarrolló un segundo proceso de socialización a través de ejercicios participativos de reflexión con diferentes actores del sector, con el ánimo de recoger sus observaciones, inquietudes y necesidades mediante los talleres “*Calidad ES de todos*”, los cuales se llevaron a cabo esta vez en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cartagena y Cali, durante febrero y marzo de 2019. La finalidad de dicho proceso fue recibir propuestas que permitieran articular debidamente el Sistema y definir las estrategias tendientes a la construcción de parámetros técnicos para su regulación.

Paralelamente al propósito de potenciar y reestructurar el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, se conformó una Comisión Asesora integrada por miembros del Ministerio de Educación Nacional –MEN-, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), la Consejo Nacional de Acreditación –CNA-, la Comisión Nacional



Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –CONACES-, la cual se denominó “*Comisión Permanente de Acompañamiento*”.

A partir de los talleres participativos y de la asesoría de la Comisión Permanente de Acompañamiento, se articuló el presente decreto con la finalidad de promover un mayor fortalecimiento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, entre otros, en los siguientes aspectos:

- Teniendo en cuenta que actualmente el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior se centra en la evaluación de capacidades y procesos, procura fortalecer la incorporación de los resultados de aprendizaje de los estudiantes.
- Con el propósito de promover los mecanismos de autorregulación y autoevaluación de las instituciones, procura fortalecer los sistemas internos de aseguramiento de calidad de las instituciones, lo cual redundará en la solidez del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del país.
- En aras de promover de manera eficiente y eficaz las equivalencias y la movilidad de los estudiantes, así como la regionalización, internacionalización, equidad e inclusión del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, establece la definición de créditos académicos que faciliten los convenios entre instituciones y la agilidad en los procesos de homologación y convalidación de títulos y/o asignaturas.
- De acuerdo a las dinámicas globales de la educación superior y los compromisos adquiridos por el Estado colombiano como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE, reconoce la diversidad de oferta y demanda de programas, de niveles de formación, de modalidades (presencial, a distancia, virtual, dual y otras) y de metodologías.
- Define un procedimiento que procura incrementar la rigurosidad, claridad y transparencia en las relaciones entre los actores del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, generando mayor efectividad y celeridad en los procesos de registro calificado.
- Pretende fortalecer la cultura del mejoramiento continuo y la calidad de los programas e instituciones, en el que se evalúan las condiciones básicas de calidad, por medio de la CONACES, y las condiciones de alta calidad, por medio del CNA.

## **2. ÁMBITO DE APLICACIÓN.**

De acuerdo con lo prescrito en el artículo 2.5.3.2.1.3. del proyecto de decreto, los actores del Sistema de Aseguramiento de la Calidad son:



- a) Ministerio de Educación Nacional –MEN.
- b) Ministerio de Salud y Protección Social.
- c) Consejo Nacional de Educación Superior –CESU.
- d) Consejo Nacional de Acreditación –CNA.
- e) Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –CONACES.
- f) Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación –CTel;
- g) Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación –ICFES.
- h) Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” –ICETEX.
- i) Comisión Intersectorial de Talento Humano en Salud –CITHS.
- j) Las instituciones de educación superior y aquellas habilitadas por la Ley para ofrecer y desarrollar programas de educación superior.
- k) La comunidad académica y científica en general.
- l) Pares académicos.
- m) Todos aquellos entes que intervienen en el desarrollo de la Educación Superior.

Por lo tanto, a todos ellos les aplicará el proyecto de decreto, objeto de esta memoria justificativa.

### **3. VIABILIDAD JURÍDICA.**

#### **3.1 Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del decreto:**

De acuerdo con lo establecido en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al Presidente de la República: “Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.

En este orden, el Congreso de la República expidió la Ley 1188 de 2088 “Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones” en la cual se estipuló estándares mínimos de los programas de educación superior mediante registro calificado, por tal motivo, el presente proyecto de decreto, en ejercicio de la potestad reglamentaria, desarrollará dicha normatividad de registro calificado, como medio de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

#### **3.2. La vigencia de la Ley o norma reglamentada o desarrollada:**



El presente proyecto de decreto reglamentará la Ley 1188 de 2008 “*Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones*” que se encuentra plenamente vigente en todo su contenido.

### **3.3. Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas:**

El Decreto 1295 de 2010, fue compilado en el Capítulo 2, Título 3, Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015, el cual reglamentó la Ley 1188 de 2008, desarrolló las condiciones de calidad y estableció el procedimiento para ser cumplido por las instituciones destinado a la obtención, renovación, o modificación del registro calificado de los programas académicos de educación superior.

El Decreto 1280 de 2018 “*Por el cual se reglamenta el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y los artículos 53 y 54 de la Ley 30 de 1992 sobre acreditación, por lo que se subrogan los Capítulos 2 y 7 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015—Único Reglamentario del Sector Educación*”, fue expedido el 25 de julio de 2018.

El Decreto 2389 de 2018, “*Por el cual se modifica el artículo 3 del Decreto 1280 de 2018*” prorrogó la entrada en vigencia del Decreto 1280 de 2018, hasta el 1 de agosto de 2019.

Por lo tanto, el Decreto 1280 de 2018 es un acto administrativo que actualmente existe, pero que se encuentra suspendida su vigencia, razón por la cual se ha extendido la aplicación del Decreto 1295 de 2010, compilado y derogado por el Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación.

En este orden, el presente proyecto de decreto, al reglamentar el registro calificado estipulado en la Ley 1188 de 2008, deroga el Decreto 1280 de 2018, subrogando el Capítulo 2 y suprimiendo el Capítulo 7, ambos, del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 —Único Reglamentario del Sector Educación.

La subrogación del Capítulo 2 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 —Único Reglamentario del Sector Educación obedece a que dicho Capítulo reglamenta lo concerniente al registro calificado.

La supresión del Capítulo 7 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 —Único Reglamentario del Sector Educación obedece a que dicho Capítulo reglamenta lo referente a la “*Evaluación con fines de acreditación de alta calidad en el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior*”, materia que, en virtud del numeral 1) del literal b) del artículo 36 de la Ley 30 de 1992, será regulada y organizada por el



Consejo Nacional de Educación Superior –CESU, en concordancia con los artículos 53 y 54 de la misma Ley.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, el Decreto 1280 de 2018 adolece o padece de posibles vicios de legalidad o por lo menos grandes riesgos que podrían llevar al traste con su implementación y eficacia desde el punto de vista de la jerarquía normativa.

Con base en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el Presidente de la República como cabeza del ejecutivo, tiene el derecho y el deber de la ejecución de las leyes mediante decretos y otras normas de menor rango. No obstante, dicho ejercicio de la potestad reglamentaria no puede exceder lo determinado en las leyes que se pretenden ejecutar.

Mediante el Decreto 1280 de 2018 se efectuaba la reglamentación y por tanto la ejecución de la Ley 1188 de 2008 *#Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones*".

Un ejemplo palmario del exceso en la potestad reglamentaria se observa en el artículo 2.5.3.2.2.3.2. del Decreto 1280 de 2018 en el que se reglamentaba las condiciones institucionales dispuestas en el artículo 2 de la Ley 1188 de 2008. El artículo 2 de la Ley 1188 de 2008 establece 6 condiciones de calidad institucionales: 1)-adecuados mecanismos de selección y evaluación de estudiantes y profesores; 2)-estructura administrativa y académica flexible, ágil y eficiente; 3)-cultura de autoevaluación y mejoramiento continuo; 4)-programa de egresados; 5)-modelo de bienestar universitario; 6)-recursos suficientes para garantizar el cumplimiento de metas. Por su parte el artículo 2.5.3.2.2.3.2. del Decreto 1280 de 2018 establece 10 condiciones institucionales: 1)-estudiantes; 2)-profesores; 3)-egresados; 4)-investigación; 5)-bienestar; 6)-gobierno institucional; 7)-planeación y mejoramiento de la calidad; 8)-gestión administrativa; 9)-infraestructura; 10)-recursos financieros.

Salta a la vista que el Decreto 1280 de 2018, en lo atinente a condiciones institucionales, exige tópicos que no se hallan en las condiciones institucionales exigidas en el artículo 2 de la Ley 1188 de 2008, investigación, gobierno institucional, planeación y mejoramiento de la calidad.

Si bien, en gracia de discusión, podría entenderse que el Decreto 1280 de 2018 tiene propósitos de valor como una posible visión futurista del sistema de aseguramiento de la calidad, mediante un decreto no le es dable al ejecutivo vulnerar normatividad de mayor jerarquía, le corresponde al legislador, mediante el debate democrático y atendiendo las fuerzas sociales, establecer las actualizaciones que correspondan acorde con su competencia, siempre en el marco de la Constitución.



Es por esto, que el presente proyecto normativo pretende la actualización de aquello que es posible ser actualizado en completo respeto por la Ley 1188 de 2008 y las competencias que le corresponden a cada uno de los poderes públicos, haciendo un llamado para que se lleve a cabo las reformas de mayor nivel normativo que correspondan.

De otra parte, el parágrafo 2 del artículo 2.5.3.2.2.5.1. del Decreto 1280 de 2008 establece que, ***“La institución que no obtenga la aprobación de la evaluación de condiciones institucionales solo podrá volverse a presentar a este proceso cuando haya transcurrido al menos 1 año de la fecha de ejecutoria de la certificación que no aprueba dicha evaluación, y se haya atendido las recomendaciones derivadas del proceso de evaluación.”*** (negrilla no original)

Esta norma, claramente estipula una sanción en contra de las instituciones ya que no les permite presentarse para evaluación de condiciones institucionales sino una vez se haya cumplido 1 año luego de haber tenido una evaluación desfavorable.

En virtud del artículo 29 de la Constitución Política, nadie puede ser juzgado o sancionado sino conforme con la Ley, que debe ser preexistente, y llevando todas las formas que determine la misma. A esto se le conoce como debido proceso.

Es decir, que el Decreto 1280 de 2018, en lo referente a la sanción en comento, padece de 2 dos defectos, i)-establece una sanción que solamente le es dable imponer al legislador; y ii)-no determina un procedimiento para la imposición de dicha sanción, ni siquiera la posibilidad de contradicción, solamente una sanción que operaría de facto.

Finalmente, el Decreto 1280 de 2018 ofrecía grandes riesgos tecnológicos para su implementación sin que se estipularan disposiciones para una adecuada transición lo cual ponía tanto a las instituciones de educación superior y a aquellas habilitadas por ley para la oferta de programas de educación superior, como al mismo Ministerio de Educación Nacional en amenaza de no contar con los plazos necesarios ni los recursos suficientes para poder adaptarse a los desafíos propuestos en el cuerpo normativo, lo cual a la postre podría llevar a graves traumatismos tanto al interior de las instituciones como del Ministerio, afectando gravemente en la oferta de programas de educación superior.

Dicha problemática fue evidenciada en los talleres *“Calidad Es de Todos”*, en la que además se reclamó una construcción colectiva, por lo cual el presente proyecto normativo ha buscado responder a estas necesidades, tal como se ha expuesto en precedencia.

### **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.**

a) En la sentencia C 852 de 2005, la Corte Constitucional determinó que, previamente a la Ley 1188 de 2008, i) *"No exist[ía] en las normas generales que rigen la educación superior una definición legal, ni desarrollo legislativo específico de los conceptos de estándares mínimos de calidad, registro calificado y exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior para los programas profesionales de pregrado"*, y; ii) *estos conceptos de estándares mínimos de calidad en lo referente a registros calificados de programas de educación superior son "materias [que], por su naturaleza y alcance están sujetas en el ordenamiento constitucional colombiano a reserva de ley"*.

Por tales motivos, al ser expedida la Ley 1188 de 2008, el legislativo ejerció su potestad legislativa, estableciendo las condiciones de los registros calificados de programas de educación superior, como herramienta del aseguramiento de la calidad de la educación superior, y, en consecuencia, el ejecutivo puede ejercer su potestad reglamentaria, materia que hoy atiende el presente proyecto de decreto.

Realizada la revisión correspondiente, existe una decisión judicial de la Corte Constitucional, la Sentencia C - 829 de 2010. M.P. Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, la cual resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1188 de 2008, declarando EXEQUIBLE los apartes demandados y realizando importantes afirmaciones acerca del aseguramiento de la calidad, el registro calificado, la acreditación voluntaria de instituciones y de programas y en especial, de la obligación y circunscripción de la competencia que tiene el Ejecutivo para reglamentar las previsiones generales establecidas por la ley como condiciones de calidad.

### **4. IMPACTO ECONÓMICO.**

El Decreto no genera costos adicionales para la administración pública a los que actualmente se tienen contemplados dentro del presupuesto del Ministerio de Educación Nacional para adelantar los respectivos procesos de verificación y evaluación dentro del proceso de Registro Calificado, no obstante, genera un enfoque y destinación de recursos a nivel interno de la Entidad orientados al desarrollo de las plataformas y sistemas de información, así como el fortalecimiento de los grupos de trabajo referentes a los trámites necesarios para la aplicación del presente Decreto.



La educación  
es de todos

Mineducación

## 5. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL.

El proyecto no afecta el Presupuesto General de la Nación.

## 6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN.

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

Visto Bueno.

**LUIS FERNANDO PÉREZ PÉREZ**  
Viceministro de Educación Superior  
Ministerio de Educación Nacional

Visto Bueno Soporte Técnico.

**ELCY PATRICIA PEÑALOZA LEAL**  
Directora de Calidad Para la Educación Superior.  
Ministerio de Educación Nacional

Aprobó: Elcy Patricia Peñaloza Leal - Directora de Calidad para la Educación Superior  
Elaboró: Emmanuel Enríquez Chenás - Abogado Dirección de Calidad para la Educación Superior.