



## MEMORIA JUSTIFICATIVA 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.

Dado lo anterior, a continuación, se presentan detalladamente los puntos descritos:

### **1.1 Construcción Colectiva**

Los talleres “*Calidad ES de todos*” realizados entre septiembre y noviembre de 2018, se plantearon con los siguientes objetivos:



- Conocer y sistematizar las reflexiones de los actores del Sistema de Aseguramiento de la Calidad frente a los cambios que propuestos por el Decreto 1280 de 2018.
- Orientar la construcción de propuestas sobre los atributos del Sistema de Educación Superior al año 2034 con base en las recomendaciones de la OCDE.
- Proponer victorias relacionadas con la consolidación y fortalecimiento del Sistema de Aseguramiento de la calidad, desde la actualidad hasta el 2034, en concordancia con el Acuerdo por lo Superior 2034.
- Recoger consideraciones al Decreto 1280 y Acuerdo 01 del CESU de acuerdo con otros modelos de referencia.

A los talleres asistieron 130 instituciones y un total de 365 participantes con distintos roles en las instituciones y en el Sistema de Educación Superior. Entre los participantes se encontraron: miembros del CNA y de la CONACES, funcionarios del Ministerio de Educación Nacional, rectores, vicerrectores, directores de planeación y de aseguramiento de la calidad, decanos y directivos académicos.

Los resultados de los talleres se consolidaron y se analizaron en cuatro frentes:

1. Fortalecimiento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad.
2. Visión del sistema de educación superior a 2034.
3. Camino para consolidar la visión a 2034.
4. Reflexiones sobre el Decreto 1280 de 2018 en comparación con modelos de referencia internacional.

### **Fortalecimiento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad**

Los asistentes a los talleres reflexionaron sobre los procesos, actores y recursos del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, donde se obtuvieron un total 672 comentarios sobre los siguientes actores: CESU, CNA, CONACES, MEN e INSTITUCIONES.

La distribución de comentarios por actor se presenta a continuación:

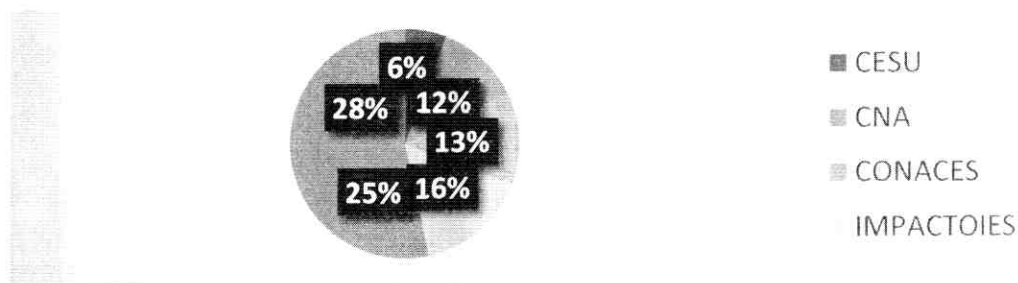


Imagen 1





Si se comparan los resultados obtenidos con el "Acuerdo por lo Superior", se puede evidenciar que algunos de los componentes obtenidos en el ejercicio deben ser articulados y que hoy no se ven reflejados en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.



Imagen 3.

### 1.1.2. Camino para consolidar la visión a 2034

La dinámica de construir ese camino se materializó en recomendaciones precisas sobre los cambios necesarios y las victorias que se deberían tener en aspectos particulares. Los resultados encontrados fueron:

Los objetivos del diálogo son:



Imagen 4.

Los objetivos del diálogo deberían contemplar los siguientes elementos: una comunicación asertiva, participación, consenso, discusión de temas de formación y



docencia, articulación, inclusión, conceptos unificados, que tengan por finalidad la definición de los objetivos de la educación superior coherente con las necesidades del entorno y que reconozca la diversidad y sea claro.

Se propusieron acuerdos acerca de una financiación sostenible en el tiempo, el reconocimiento de la diversidad, la forma en que se llevará a cabo el plan de transición, la articulación del sistema, la orientación de la formación y los docentes, la incidencia de la globalización en la educación y la necesidad de sistemas de información accesibles y confiables.

Los acuerdos son:

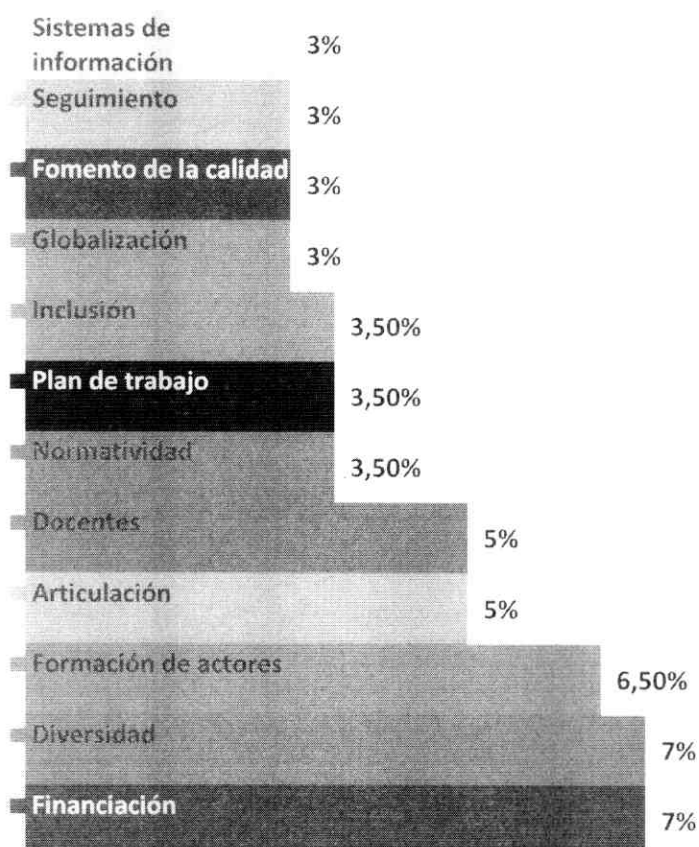


Imagen 5.





La comunidad expresó la necesidad de que la transición fuera organizada, planeada, progresiva-gradual, acompañada, apoyada en infraestructura tecnológica, que llevara a la actualización del sistema normativo, de manera concertada y negociada, con capacitación y participación de los actores, que reconozca la diversidad, siendo clara y alcanzable.

### La transición

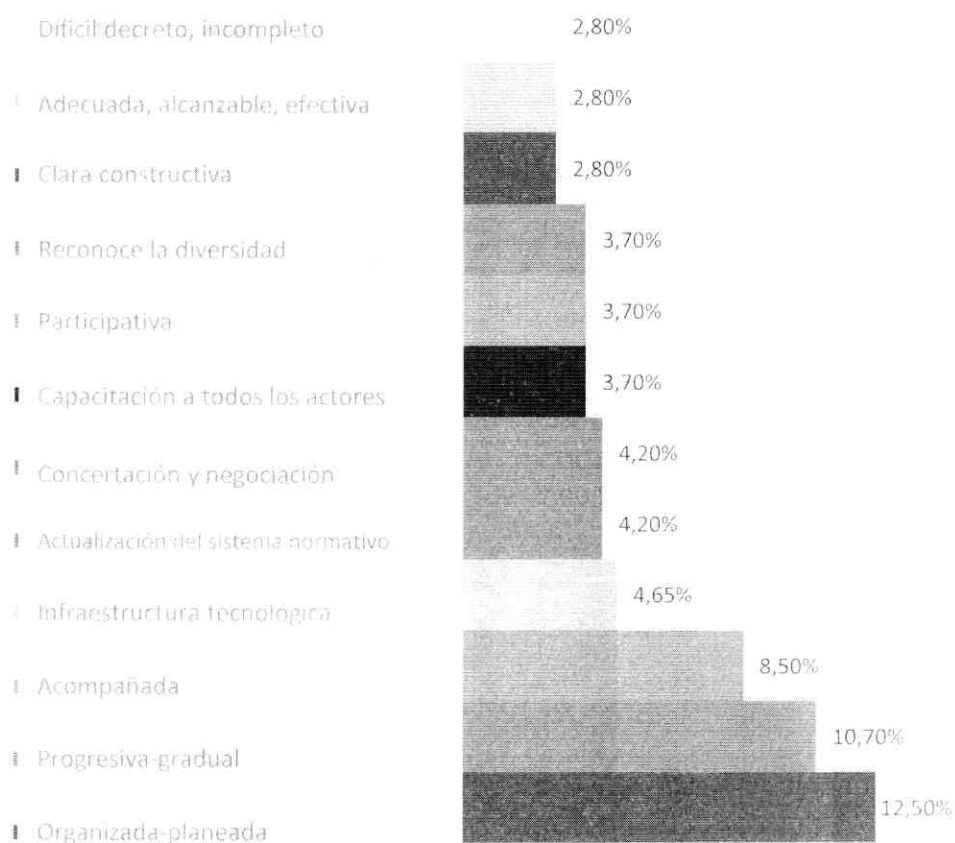
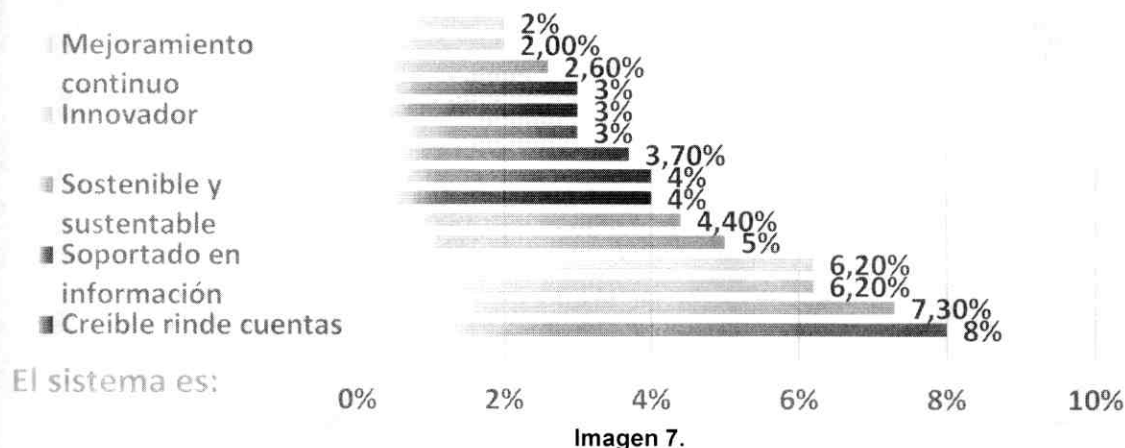


Imagen 6.

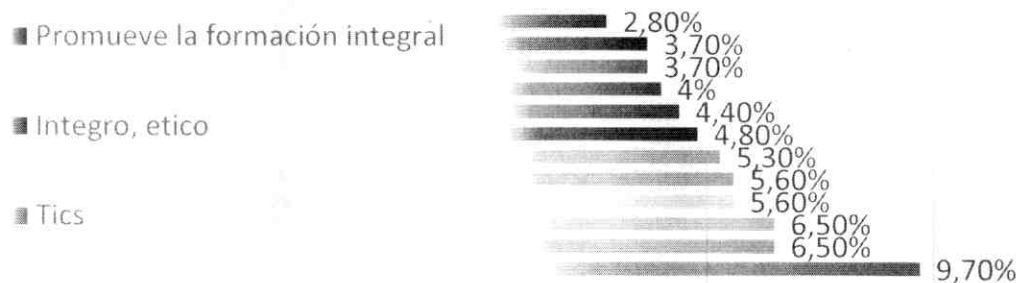


Asimismo, la comunidad se expresó sobre la necesidad de un sistema articulado e integrado, incluyente, glocal, referente y compatible con otros internacionales, robusto, multicultural, coherente, efectivo, pertinente, adaptable y autorregulado.



Respecto a los profesores, la comunidad solicitó que contaran con alto nivel de formación y que fueran adaptables e innovadores, globales y multiculturales, expertos en didácticas y pedagogía, valorados y respetados, bien remunerados y autorregulados. Que sean actores comprometidos en la formación de egresados creativos, emprendedores, ciudadanos del mundo, agentes de cambio, comprometidos con las regiones, éticos, ciudadanos ejemplares, integrales, preocupados por el medio ambiente y la sociedad, competitivos, adaptables, críticos y con capacidad para resolver problemas.

### Los profesores





### Los egresados

- Adaptables
- Resolución de problemas y criticos
- Competitivos
- Medio ambiente y sociedad
- Integrales
- Ciudadanos ejemplares
- Eticos
- Comprometidos con las regiones

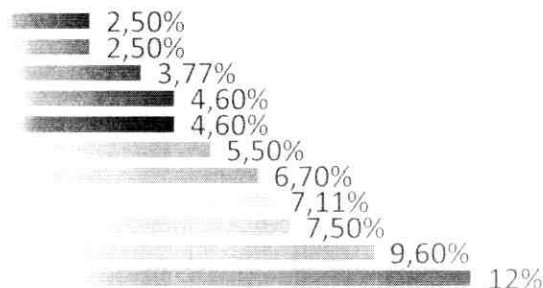


Imagen 9.

Todo con el objetivo de que la Educación Superior sea equitativa, igualitaria e incluyente, pilar de desarrollo y transformación social, global, alineada con estándares internacionales, que promueva y asegure la calidad, pertinente, articulada con diferentes sectores y niveles educativos, creativa e innovadora, accesible, coherente, diversa, gratuita (educación pública) y sostenible.

#### 1.1.3. Reflexiones sobre el Decreto 1280 de 2018 en comparación con modelos de referencia internacional

Las reflexiones del Decreto 1280 de 2018 se realizaron frente a los referentes internacionales de acuerdo con las recomendaciones de la OCDE. De este ejercicio se obtuvieron un total de 302 reflexiones como se muestra en el siguiente cuadro:

Estudiantes y egresados	Profesores	Programas	Investigación	Planeación	Recursos	Infraestructura	Bienestar	Recursos Financieros	Gestión institucional	Total
59	42	31	35	31	26	15	18	22	23	302

Imagen 10.

De aquellas, se realizó una valoración en donde se agruparon y se clasificaron los comentarios, indicando como crítico cuando se hacían recomendaciones de cambios estructurales, medio cuando eran cambios que eran ajusten menores y bajo cuando no se recomendaban cambios. A continuación, se muestra el balance obtenido:



	BALANCE						Total
	Complementariedad Acuerdo- Decreto			Recomendaciones			
	Rojos	Amarillos	Verdes	Rojos	Amarillos	Verdes	
Estudiantes	7	0	1	8	2	4	14
Profesores	3	0	2	7	-	-	7
Programa				4	1	-	5
Investigación	3	0	1	4	1	-	5
Planeación y mejoramiento	3	0	1	3	1	-	4
Gestión administrativa	3	0	1	-	3	1	4
Infraestructura	0	0	2	1	1	-	2
Bienestar	3	0	0	1	2	-	3
Recursos financieros	2	0	1	2	1	-	3
Gobierno Institucional	2	3	0	-	3	2	5
	26	3	9	30	15	7	52

Imagen 11.

Las reflexiones que se realizaron en los talleres fueron analizadas a la luz de la Ley 1188 de 2008 que es el marco que rige la norma correspondiente al Decreto 1280 de 2018, en donde en principio se encontraron las siguientes no correspondencias:

Decreto 1280 de 2018		
Ley 1188 de 2008	Evaluación de condiciones de programa	Evaluación de condiciones institucionales
Condiciones de los programas	Equivalencia en créditos	
	Presenciales	
	Virtuales y a distancia	
	Posgrado	
Denominación	No correspondencia	
Justificación	No correspondencia	
Contendidos curriculares	Gestión curricular	
Organización	No correspondencia	
Formación en investigación	Investigación	Investigación
Relación efectiva en el sector externo	Extensión	
No correspondencia	Interacción nacional e internacional	
Cuerpo profesoral	Profesores	



Uso de medios	Medios educativos	
Garantía de infraestructura		Infraestructura
<b>Condiciones institucionales</b>		
Mecanismos de selección y evaluación estudiantes y profesores		No correspondencia
No correspondencia		Estudiantes
No correspondencia		Profesores
Existencia de estructura administrativa		Gestión administrativa
Existencia de autoevaluación		Planeación y mejoramiento de la calidad
Existencia de programa de egresados		Egresados
Modelo de bienestar		Bienestar
Consecución de recursos		Recursos financieros
No correspondencia		Gobierno institucional

Tabla 1.

Los temas más relevantes sobre los que llamaron la atención los participantes de los talleres fueron los siguientes:

- **Estudiantes**
  - Créditos académicos: Flexibilidad de acuerdo a la institución versus equivalencia de estándares internacionales.
  - La valoración de los objetivos de aprendizaje debe ser evidente a lo largo del “ciclo de vida” de los estudiantes. Por ejemplo: admisión, progreso, reconocimiento y certificación.
  - Disponer de espacios de participación diversos.
  - Procedimientos claros y apropiados para que los estudiantes puedan poner sus quejas por escrito.
  
- **Egresados**
  - La inserción laboral sirve a la universidad como estándar de medición sobre el logro de los programas académicos.
  - Evidencias del cumplimiento de los objetivos de aprendizaje.
  
- **Programas**



- Relación de programas con objetivos institucionales. Tipología: Áreas de conocimiento cubiertas (pre y pos).
- Mecanismos utilizados para: definición de perfiles de egreso, diseño y actualización curricular, forma en que se evalúa consistencia entre propósitos, decisiones adoptadas y resultados.
- Objetivos de aprendizaje y evaluación de aprendizajes.
  
- **Profesores**
  - El estatuto docente: que exista, que sea apropiado para la institución y que se evalúe su cumplimiento.
  - Coherencia con estándares internacionales referente a la definición de perfil docente para cada asignatura.
  - Pertinencia del cuerpo docente en coherencia con la misión de la institución.
  - Planta docente idónea desde lo disciplinar e interdisciplinar.
  - Existencia de procesos para determinar la cantidad y perfil de acuerdo con la naturaleza institucional.
  
- **Investigación**
  - El contexto es la declaración de la misión; si la investigación está declarada deberá precisarse su alcance y ser considerada dentro de este contexto.
  - Es muy importante concretar, delimitar y establecer el alcance con indicadores claros de acuerdo con la misión y visión institucional.
  - Articular todos los sistemas que tienen que ver con resultados e investigación.
  - Incorporar otros mecanismos que consideren la evaluación de impacto.
  - Diferencia entre el decreto (recursos) y el Acuerdo (cultura organizacional).
  - Articulación de los sistemas de medición COLCIENCIAS y las condiciones de las instituciones.
  
- **Planeación y aseguramiento de la calidad**
  - El alcance debe cubrir todos los programas y servicios de la institución.
  - Articulación con los procesos de toma de decisión.
  - Seguridad en el manejo de los recursos.
  - No se observa una articulación entre los procesos de planeación, aseguramiento de la calidad y gobierno.
- Mejoramiento basado en indicadores cualitativos y cuantitativos.



- Referenciación con el entorno e incorporación de los resultados.
- El Sistema de Aseguramiento de la Calidad debe centrarse en los resultados del aprendizaje.
- La necesidad de incorporar la revisión sistemática de la misión institucional, objetivos y resultados.
  
- **Infraestructura y recursos**
  - Implicación de estimación de costos, definición de estándares de infraestructura de acuerdo con su misión y tipos de programas que se ofrece.
  - No hay un avance sustantivo frente a la normatividad previa respecto a lo contemplado en el Decreto 1280 de 2018.
  - La necesidad de incorporar una política acorde con enfoque de educación inclusiva.
  - Planeación y estimación de costos.
  - Necesidad de aplicar las condiciones de infraestructura y recursos en todas las sedes y a las diferentes modalidades de enseñanza (diurna / vespertina, con componentes virtuales o dual) en que se dictan los programas.
  - La institución debe contar con infraestructura e instalaciones adecuadas y proporcionales a las actividades que desarrolla.

## 1.2. Objetivos del cambio normativo

De acuerdo con los resultados obtenidos, se propuso que la norma que regula el Registro Calificado cumpla con los siguientes objetivos:

- **Sistema de aseguramiento de la calidad**
  - Acoger y fomentar la diversidad de las instituciones y sus respectivos propósitos institucionales por medio de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad articulado e incluyente, que fomente la corresponsabilidad de los actores dentro del Sistema.
  - Fortalecer los mecanismos que permitan la evaluación permanente del cumplimiento de los objetivos de la educación superior en el país y estimulen el aprendizaje a lo largo de la vida.
  - Acoger y fortalecer los Sistemas Nacionales de Información con el fin de que sirvan de sustento para la toma de decisiones de las instituciones y las del sector.
  
- **Interacción entre los actores del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de acuerdo la normatividad vigente**



- Promover la calidad, entendida como el mejoramiento continuo, en todas las modalidades y niveles para incrementar el acceso a educación superior de calidad.
- Generar las condiciones para que los estudiantes y profesores puedan desempeñarse globalmente y que, a su vez, sus conocimientos aporten al desarrollo y crecimiento de las regiones en el país.
- Optimizar los recursos nacionales e institucionales para que estos, en efecto, impacten la efectividad en los procesos de aseguramiento de la calidad.

- **De las instituciones**

- Incentivar la participación, comunicación y transparencia en las decisiones de las instituciones y que estas acciones sean pilar de calidad.
- Generar mecanismos que impacten en la efectividad y sostenibilidad de la gestión administrativa y académica bajo principios de autonomía.
- Promover que los sistemas de aseguramiento de la calidad en las instituciones propicien la mejora continua, basados en mecanismos de información, auto regulación y autoevaluación.
- Promover la armonización del cuerpo profesoral y sus características con las diferentes misiones que pueden tener las instituciones, en el marco de los objetivos de la educación superior.
- Promover un desarrollo físico y tecnológico coherente de acuerdo con la naturaleza de las instituciones y sus procesos misionales de docencia, investigación y extensión.

## 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 2008 *“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 párrafo 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.

#### **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.

#### **7. EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE CONSULTA Y PUBLICIDAD.**

a. Consulta previa: No aplica.



b. Publicidad: Conforme a lo establecido en el artículo 8, numeral 8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, el proyecto de Decreto fue publicado por quince (15) días calendario en la página Web del Ministerio, entre el 22 de abril y el 07 de mayo de 2019, siendo objeto de observaciones ciudadanas.

La publicación referida se realizó mediante los siguientes enlaces:

[https://www.mineducacion.gov.co/portal/decadas/384243:](https://www.mineducacion.gov.co/portal/decadas/384243)

La respuesta a las observaciones ciudadanas relacionadas con el presente proyecto de Decreto se realizó mediante una matriz, la cual fue publicada en la página del Ministerio de Educación Nacional en el siguiente enlace:

[https://www.mineducacion.gov.co/portal/decadas/384243:](https://www.mineducacion.gov.co/portal/decadas/384243)

Visto bueno Memoria Justificativa,

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

Visto Bueno Viabilidad Jurídica,

**LUIS GUSTAVO FIERRO MAYA**  
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica  
Ministerio de Educación Nacional

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