DECRETO 892 DE 2017

(mayo 28)

D.O. 50.247, mayo 28 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).

Nota: Decreto declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-535 de 2017.

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.

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 impresindibles 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 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 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 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 aumentado 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 y el Acuerdo no es incidental ni indirecta. Lo anterior, pues el parágrafo 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.

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 trascurrido, 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 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 así 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 parágrafo transitorio al artículo 222 de la Ley 1753 de 2015. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

“Parágrafo 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 alta calidad. Estas acciones deberán responder a las particularidades de las instituciones y programas”. (Nota: Inciso 2º declarado exequible condicionalmente por la Corte Constitucional en la Sentencia C-535 de 2017.).

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

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 28 de mayo de 2017.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Ministra de Educación Nacional,

Yaneth Cristina Giha Tovar.