



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - Nº 228

Bogotá, D. C., miércoles 22 de abril de 2009

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
 www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
 SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 106
 DE 2008 SENADO, 004 DE 2008 CAMARA**

por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación: se dictan normas para el fomento de una cultura de la educación y se conceden facultades extraordinarias para reorganizar el sistema y el Icfes, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado.

Bogotá, D. C., 31 de marzo de 2009

Doctor

ALONSO ACOSTA OSIO

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 106 de 2008 Senado, 004 de 2008 Cámara.

En cumplimiento del encargo que se nos hiciera como ponentes para segundo debate al **Proyecto de ley número 106 de 2008 Senado, 004 de 2008 Cámara**, por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación: se dictan normas para el fomento de una cultura de la educación y se conceden facultades extraordinarias para reorganizar el sistema y el Icfes, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado, nos permitimos presentar informe de ponencia para segundo debate en la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, en los siguientes términos:

OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley pretende establecer los parámetros y criterios fundamentales para organizar la evaluación externa de resultados de la calidad de la educación, dictar normas relacionadas con el fomento de una cultura

de evaluación y conceder facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para reorganizar el sistema de evaluación al Icfes, a fin de procurar el adecuado proceso de inspección y vigilancia por parte del Estado.

**ANTECEDENTES DEL PROYECTO
 DE LEY**

El artículo 8º de la Ley 749 de 2002 “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, y se dictan otras disposiciones”, establecía que para poder ofrecer y desarrollar un programa de formación técnica profesional, tecnológica y profesional de pregrado, de especialización, nuevo o en funcionamiento, se requería obtener el registro calificado del mismo y además establecía que el Gobierno Nacional reglamentaría el registro de programas académicos, los estándares mínimos, y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, como herramientas de medición y evaluación de calidad y de inspección y vigilancia de la educación superior.

El aparte final del citado artículo 8º, específicamente el que hacía referencia a la reglamentación que haría el Gobierno Nacional sobre el registro de programas académicos, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, fue demandado por inconstitucionalidad, por violación de los artículos 67, 68 y numerales 8 y 23 del artículo 150, y los artículos 189 y 365 de la Constitución Nacional, en el entendido de que se desconocían las limitantes y prohibiciones que alrededor de la distribución general de competencias establece la Constitución Política de 1991 en materia de servicios públicos, como lo expresan los artículos 14, 67, 68 y 150, en razón de ser una competencia otorgada de manera exclusiva al Congreso de la República.

Posteriormente la Corte Constitucional mediante Sentencia C-782 de 2007 declaró inexecutable la expresión “El Gobierno Nacional reglamentará: el registro de programas académicos, los estándares mínimos, y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación

superior, como herramientas de medición y evaluación de calidad e instrumentos de inspección y vigilancia de la educación superior”, contenida en el artículo 8° de la Ley 749 de 2002 y en la misma providencia ordenó diferir los efectos de la anterior declaración de inexecutable hasta el 16 de diciembre del 2008.

La Corte Constitucional, como sustento del referido fallo, manifestó lo siguiente:

“El principio de reserva legal limita en sus funciones tanto al Legislador como al Ejecutivo. Al primero, en cuanto no puede delegar su potestad legislativa en dichas materias, esto es, su función de regularlas mediante una ley general. Al segundo, en cuanto este no se encuentra facultado para reglamentar ámbitos jurídicos que por principio están excluidos de la órbita de su potestad reglamentaria, en cuanto deben ser regulados por el Legislador. La reserva de ley excluye el otorgamiento de facultades extraordinarias para regular ciertas materias”.

“Reglamentación exclusiva de Registro de Programas Académicos, estándares mínimos y exámenes de calidad Ecaes. La habilitación que consagra el artículo 8° de la Ley 749 de 2002 para que el Gobierno Nacional reglamente en su totalidad lo relacionado con el registro de programas académicos, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, como herramientas de medición y evaluación de calidad e instrumentos de inspección y vigilancia de la educación superior, constituye una habilitación irregular e indebida, por cuanto no existe un referente legal mínimo y suficiente a partir del cual dicha reglamentación pueda llevarse a cabo y, en ese sentido, traspasa íntegramente al Ejecutivo la competencia de regulación general en esas materias sobre educación superior; las cuales corresponden al Congreso de la República, de conformidad con la cláusula general de competencia legislativa y de la reserva general de ley por tratarse de un servicio público. Esta transferencia inconstitucional no puede justificarse argumentando la facultad de inspección y vigilancia de la enseñanza y de los servicios públicos, conferida al Presidente de la República que se encuentra limitada al control de la conformidad con la ley; ni argumentando el ejercicio de la potestad reglamentaria conferida al Presidente, por cuanto esta potestad presupone la fijación de unos criterios y parámetros legales mínimos y esenciales definidos previamente por el Legislador. La delegación que hace el artículo 8° de la Ley 749 de 2002 para que el Gobierno Nacional realice la reglamentación en relación al registro de programas académicos, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, resulta contraria a la Constitución Política”.

Atendiendo entonces a la existencia de la llamada reserva de ley en materia de educación, establecida por el artículo 150, numeral 8 de la Constitución, le corresponde al Congreso expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia.

En concordancia con lo anterior el numeral 23 de la Carta, atribuye al Congreso la función de expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

Esta corporación como órgano legislativo del Poder Público, asume en esta oportunidad la importante

tarea de establecer los criterios y principios básicos y esenciales para que el Gobierno, en uso de la potestad reglamentaria, proceda a desarrollar la reglamentación correspondiente.

El proyecto contiene entonces los parámetros y criterios mínimos necesarios para reglamentar, a partir de ellos, las evaluaciones externas que hagan las entidades estatales sobre la calidad de la educación superior. Extiende esos parámetros y criterios mínimos a todas las evaluaciones externas que realicen las entidades estatales en asuntos de educación mediante la aplicación de exámenes, porque considera necesario que la regulación de todas obedezca, en lo posible, a pautas uniformes. Su ámbito se enmarca en evaluaciones “externas”, es decir, distintas de las que realizan las mismas instituciones educativas respecto de sus educandos.

Al fijar los parámetros y criterios mínimos que la Corte pide para los Exámenes de Estado de Calidad de la Educación Superior (Ecaes), se considera necesario adecuar el instrumento del que se ha valido por muchos años para realizar los exámenes de evaluación en el sistema educativo, esto es, el llamado “examen del Icfes” y otras evaluaciones externas, con el ánimo de armonizar sus propósitos y usos en los distintos niveles de la educación.

Los criterios y parámetros generales establecidos en esta propuesta normativa definen las condiciones para la realización de las evaluaciones externas, a saber, la comparabilidad, la igualdad, la periodicidad, la independencia y la reserva, para que cumplan el propósito de generar indicadores sobre la calidad de la educación, e información para la inspección y vigilancia.

En el trámite dado al proyecto de ley, en las Comisiones Sextas conjuntas de Senado y Cámara, atendiendo el procedimiento fijado por el artículo 191 de la Ley 5ª de 1992 y artículo 163 de la Constitución Nacional, como consecuencia del mensaje de urgencia emitido por el Presidente de la República, se ajustó el texto inicial, previa realización de audiencias públicas y foros especializados, se terminó el debate en dichas comisiones con la aprobación de un texto conciliado, el cual fue aprobado por la mayoría de los miembros de ambas comisiones.

Los cambios más importantes introducidos al texto inicial del proyecto y que suscitaron más debate entre los miembros de las comisiones conjuntas de Senado y Cámara se centraron en las facultades extraordinarias que se le conceden al Gobierno, sobre este punto, los parlamentarios fueron muy exigentes en cuanto blindar las facultades extraordinarias, sobre todo garantizando que no se permitiera, a futuro, una eventual privatización del Icfes; en este sentido se concedieron facultades precisas y se dejaron consignadas las funciones que a futuro debe realizar la entidad, además se dejó expresa constancia en el mismo texto específicamente en el artículo 11, que las facultades estarán enmarcadas dentro de las reglas precisas definidas en los literales a), b), c), d) y e) del mismo.

Los ponentes, en esta oportunidad, consideramos oportuno incluir otras modificaciones al mismo artículo 11, con el fin de garantizar la voluntad expresa del legislador frente al futuro de la entidad, para lo cual presentaremos el correspondiente pliego de modificaciones.

Por lo tanto y en atención a los argumentos expuestos en esta oportunidad, como los expresados en la ponencia conjunta, en el debate en las comisiones correspondientes de Senado y Cámara, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 950 de 2008, presentamos a consideración de la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, la siguiente proposición:

PROPOSICION

Désele segundo debate en la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes al **Proyecto de ley número 106 de 2008 Senado, 004 de 2008 Cámara, por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación: se dictan normas para el fomento de una cultura de la educación y se conceden facultades extraordinarias para reorganizar el sistema y el Icfes, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado**, con el pliego de modificaciones que se anexa.

Atentamente,

El Representante a la Cámara departamento de Antioquia,

Jaime Restrepo Cuartas,
Coordinador de Ponentes.

El Representante a la Cámara departamento de Meta,

Miguel Angel Galvis Romero,
Ponente.

El Representante a la Cámara departamento de San Andrés,

Alberto Gordon May,
Ponente.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 106 DE 2008 SENADO, 004 DE 2008 CAMARA

por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación: se dictan normas para el fomento de una cultura de la educación y se conceden facultades extraordinarias para reorganizar el sistema y el Icfes, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado.

Los ponentes consideramos necesario introducirle, al texto del proyecto de ley aprobado en las Comisiones Sextas Conjuntas de Senado y Cámara, las siguientes modificaciones:

Modificar el párrafo 5° del artículo 7°, en el sentido de eliminar la alusión los objetivos del examen de Estado, toda vez que se repiten innecesariamente y estos están explícitamente en el párrafo 1° del mismo artículo 7°, el párrafo entonces quedará así:

“La presentación de los “Exámenes de Estado” es requisito para ingresar a los programas de pregrado y obtener el título respectivo”, para evaluar los diversos aspectos a los que se refiere el artículo 80 de la Ley 115 de 1994 y otras disposiciones legales, ateniéndose a los parámetros y reglas de esta ley; y podrá establecer para qué efectos se requieren tales exámenes, atendiendo a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad que establece el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo. Se elimina lo subrayado.

Modificar el artículo 8°, en cuanto se elimina la expresión “entidad evaluadora” y se incluye el nombre

del Icfes, para hacer consecuente dicho artículo con lo acordado en las comisiones conjuntas. En este sentido el artículo quedará así:

Artículo 8°. *Procedimiento básico para organizar cada tipo de “Exámenes de Estado”.* El Ministerio de Educación Nacional indicará al Icfes qué es lo que desea evaluar en los “Exámenes de Estado”.

La indicación de lo que se pretende evaluar se hará previa consulta con el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) en cuanto a los “Exámenes de Estado” necesarios para ingresar a ese nivel de educación o al terminar estudios de pregrado.

Los docentes de instituciones educativas oficiales y privadas de distintas regiones del país participarán en la formulación de marcos teóricos y la construcción de los instrumentos de evaluación, en los términos que señale el reglamento.

Modificar el artículo 9° en cuanto a precisar que el Icfes para efectos de las respectivas sanciones deberá actuar de acuerdo a los procedimientos establecidos en el Código Contencioso Administrativo y no podrá establecer procedimientos diferentes, en razón de lo anterior el artículo quedará así:

“Artículo 9°. *Sanciones para los evaluados.* Sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar, cuando en la aplicación de los Exámenes de Estado se compruebe suplantación, fraude, copia o sustracción del material de examen, quienes incurran en esas faltas, y de acuerdo con la gravedad de las mismas, serán sancionados por el Icfes, previo un procedimiento que respete las reglas del Código Contencioso Administrativo para las actuaciones administrativas, con la anulación de los resultados, invalidación de los mismos o inhabilitación para la presentación del examen por un periodo entre 1 y 5 años.

El ingreso a programas de educación superior con base en resultados adulterados, podrá dar lugar a la expulsión del estudiante, decisión que adoptará la correspondiente Institución de Educación Superior”.

Modificar el artículo 10 del proyecto de ley, por cuanto en el texto aprobado en primer debate, en Comisiones conjuntas de Senado y Cámara, al hacer referencia al monto de los recursos a que se refiere el literal d) del artículo 43 de la Ley 30 de 1992, se estableció erróneamente que se destinarían a inversión social en educación superior, concepto que no corresponde a las disposiciones superiores en materia fiscal y presupuestal.

Además debemos tener en cuenta que por mandato de la Ley 30 de 1992, los recursos del dos por ciento (2%) de los aportes que por cualquier concepto reciban del presupuesto nacional las instituciones de Educación Superior, deben ser destinados al funcionamiento del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes) y a las actividades de fomento de la Educación Superior que para estos efectos programe el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU).

Con este proyecto de ley se pretende, en virtud de la transferencia de funciones de fomento del Icfes al Ministerio de Educación, que dichos recursos sigan siendo utilizados para el fomento de la educación Superior, con el mismo espíritu que el legislador consagra en la Ley 30 de 1992, es decir, para funcionamiento e inversión en este campo, y es por esta razón que la destinación indicada debe nombrarse como gasto y no

como inversión, para no generar restricciones en su uso, asunto que perjudicaría el impulso necesario que desde el Ministerio se debe dar a la educación superior.

En cumplimiento de las responsabilidades derivadas del fomento a la educación superior, el Ministerio diseña e implementa programas que promueven el uso y la apropiación de Tecnologías de la Información y Comunicación, el desarrollo de competencias científicas y la investigación aplicada, el fortalecimiento del recurso humano altamente calificado para el sector, la ampliación de cobertura con calidad, la flexibilización de la oferta académica cada vez más pertinente y asociada a los requerimientos de las regiones y la adopción de buenas prácticas en materia de gestión; todo lo anterior bajo el principio de mejoramiento continuo teniendo en cuenta estándares nacionales e internacionales y en el marco de la Autonomía Universitaria.

Es por esta razón que con la pretensión de continuar con la misma línea establecida en la Ley 30 de 1992, la del uso de los recursos para inversión y funcionamiento, se propone la siguiente modificación al artículo 10 del proyecto de ley, el cual quedará así:

Artículo 10. *Funciones y recursos para el Ministerio de Educación Nacional.* El Ministerio de Educación Nacional asumirá todas las funciones de fomento de la educación superior que ejerció en el pasado el Icfes y que no le hayan sido trasladadas. En particular, las que le atribuían el Decreto 2232 de 2003, en los numerales 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, y 3.6, el artículo 38 de la Ley 30 de 1992, salvo el literal “k)” del mismo artículo.

Igualmente el Ministerio de Educación Nacional asumirá la función asignada al Icfes por el artículo 88 de la Ley 30 de 1992, cuyo ejercicio se encuentra reglamentado por el Decreto 2786 de 2001, modificado por el Decreto 1700 de 2002.

El monto de los recursos a los que se refiere el literal “d)” del artículo 43 de la Ley 30 de 1992, una vez apropiadas las partidas que por este concepto deben presupuestar las instituciones de educación superior estatales u oficiales, será deducido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o por el Ministerio de Educación Nacional, según el caso, al ordenar y efectuar el pago a las mencionadas instituciones, y girado al Ministerio de Educación Nacional para gasto en educación superior. A partir de la vigencia de esta ley, cesarán todas las responsabilidades existentes para el Icfes por razón del uso de las transferencias hechas al Ministerio de Educación con los recursos del literal “d)” del artículo 43 de la Ley 30 de 1992 y sus correspondientes normas reglamentarias.

Modificar el artículo 11 en lo siguiente: En el primer párrafo, se hace necesario incluir dentro de las facultades para reorganizar el sistema y el Icfes, el concepto de naturaleza Jurídica, por cuanto es uno de los elementos de la estructura, según lo dispone el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, la naturaleza jurídica es uno de los elementos de la estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa, por lo tanto no incluir este elemento sería un error, ya que si se concede la facultad de transformar una entidad debe quedar incluida y en forma expresa la mención de la naturaleza jurídica.

Además en el literal c) de este mismo artículo 11, se hace necesario modificar su contenido, toda vez que en el primer debate se aprobó una modificación del proyecto según la cual la presentación de los exámenes de Esta-

do para ingreso a la educación superior, sería gratuita para los estudiantes de once grado y los validantes de establecimientos educativos del país, que acrediten su afiliación a los niveles 1 y 2 del Sisbén.

Sin embargo es necesario anotar que la Ley 635 de 2000, “*Por la cual se fijan el sistema y métodos para que el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, fije las tarifas por concepto de los servicios que presta y se dictan otras disposiciones*”, autoriza al Icfes o quien haga sus veces, para definir y recaudar las tarifas correspondientes a los costos de los servicios prestados por él; y ordena que el Icfes o quien haga sus veces “**para fomentar la democratización en el acceso a la educación superior, fijará las tarifas del examen de estado para el ingreso a la educación superior con base en rangos que respondan a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes de grado 11 según el valor mensual de la pensión escolar informada por cada plantel educativo**”.

Este mandato legal está siendo cumplido a cabalidad por la entidad. La fijación de las tarifas conforme al valor mensual de la pensión escolar informada, consulta de manera justa y transparente la capacidad de pago del estudiante y permite a la entidad continuar con su labor de evaluación de la calidad de la educación colombiana. De esta manera, con la redacción propuesta en el presente pliego es posible el subsidio de las tarifas de las personas menos favorecidas.

Por otra parte encontramos que esta redacción debe ser modificada por cuanto no cuenta con el aval necesario del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por lo tanto se requiere disponer que el Gobierno, dentro de las reglas establecidas en la misma ley, determinará hasta qué límites y con qué recursos pueden subsidiarse las tarifas para la presentación de los exámenes de Estado para ingreso a la educación superior, a los estudiantes de once grado y los validantes de establecimientos educativos del país, que acrediten su afiliación a los niveles 1 y 2 del Sisbén.

Por último en el numeral 1 del mismo artículo 11 se debe suprimir la expresión, “*de acuerdo con el estado del arte sobre el tema al nivel nacional e internacional.*” por tratarse de un concepto incierto e innecesario.

El artículo 11 quedará así:

Artículo 11. Facultades para reorganizar el sistema y el Icfes. Facultar al Gobierno Nacional por el término de seis (6) meses, contados a partir de la publicación de la presente ley, para que en busca de mejorar la cobertura y eficacia del sistema de evaluación y del Icfes, modifique su naturaleza jurídica, patrimonio, funciones y organización, para cumplir su objeto como entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden Nacional, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, en el marco de lo dispuesto en los artículos 38 y 50 de la Ley 489 de 1998. Las facultades señaladas estarán únicamente enmarcadas en lo pertinente a los principios o reglas precisas definidas en los literales a), b), c), d) y e), y sus numerales respectivos del presente artículo.

a) El objeto del Icfes será colaborar con el Gobierno Nacional y la comunidad educativa para que se realicen en forma independiente, igualitaria, comparable, periódica y con reserva individual los “Exámenes de Estado”, a los que se refiere esta ley y las demás

disposiciones legales sobre la materia; así como adelantar investigación sobre los factores que inciden en la calidad educativa.

De la misma manera el Icfes podrá realizar otras evaluaciones que le sean encargadas por entidades públicas o privadas y derivar de ellas ingresos.

b) El patrimonio del Icfes estará compuesto por todos los activos que posea al publicarse esta ley, y por los que adquiera luego en ejercicio de las actividades propias de su objeto y su naturaleza. El Icfes seguirá respondiendo por todos los pasivos existentes al publicarse esta ley, pero la deuda externa será asumida por la Nación.

El Icfes cobrará los precios necesarios para que las evaluaciones que se le encomienden cubran en forma completa los costos y gastos que ocasionen, según principios de contabilidad generalmente aceptados y de acuerdo con la capacidad de pago de las personas a cuyo cargo esté.

c) El Gobierno, dentro de las reglas de esta ley, determinará hasta qué límites y con qué recursos pueden subsidiarse las tarifas para la presentación de los exámenes de Estado para ingreso a la educación superior, a los estudiantes de once grado y los validantes de establecimientos educativos del país, que acrediten su afiliación a los niveles 1 y 2 del Sisbén.

d) El Icfes tendrá, por lo menos las funciones a las que se refiere esta ley y las que a continuación se describen:

1. Establecer las metodologías y procedimientos que guían la evaluación externa de la calidad de la educación.

2. Desarrollar la fundamentación teórica, diseñar, elaborar y aplicar instrumentos de evaluación de la calidad de la educación, dirigidos a los estudiantes de los niveles de educación básica, media y superior, de acuerdo con las orientaciones que para el efecto defina el Ministerio de Educación Nacional.

3. Diseñar, implementar, administrar y mantener actualizadas las bases de datos con la información de los resultados alcanzados en las pruebas aplicadas y los factores asociados, de acuerdo con prácticas internacionalmente aceptadas.

4. Organizar y administrar el banco de pruebas y preguntas, según niveles educativos y programas, el cual tendrá carácter reservado.

5. Diseñar, implementar y controlar el procesamiento de información y la producción y divulgación de resultados de las evaluaciones realizadas, según las necesidades identificadas en cada nivel educativo.

6. Prestar asistencia técnica al Ministerio de Educación Nacional y a las Secretarías de Educación, en temas relacionados con la evaluación de la calidad de la educación que son de su competencia.

7. Realizar estudios e investigaciones en el campo de la evaluación de la calidad de la educación que contemplen aspectos cuantitativos y cualitativos.

8. Impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación mediante la difusión de los resultados de los análisis y el desarrollo de actividades de formación en los temas que son de su competencia, en los niveles local, regional y nacional.

9. Desarrollar la fundamentación teórica, diseñar, elaborar y aplicar instrumentos de evaluación complementarios, que sean solicitados por entidades oficiales o privadas.

10. Propiciar la participación del país en programas y proyectos internacionales en materia de evaluación y establecer relaciones de cooperación con organismos pares, localizados en otros países o regiones.

11. Definir y recaudar las tarifas correspondientes a los costos de los servicios prestados en lo concerniente a las funciones señaladas para el Icfes.

12. En todo caso el Icfes participará por parte del Estado en el diseño, implementación y orientación del sistema de evaluación de la calidad de la educación en sus distintos niveles.

13. Las demás funciones que le fijen las leyes y los reglamentos, de acuerdo con su naturaleza.

e) El Icfes destinará en forma íntegra las utilidades que obtenga a fortalecer el sistema de evaluación educativa, expandiendo la cobertura y calidad de servicios de evaluación.

Parágrafo. En ningún caso podrá privatizarse o enajenarse el Icfes. Conservará el carácter de entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, vinculada al Ministerio de Educación, en el marco de lo preceptuado por la Ley 489 de 1998. El Gobierno determinará los servicios que presta en el ámbito nacional e internacional.

Atentamente,

El Representante a la Cámara departamento de Antioquia,

Jaime Restrepo Cuartas,
Coordinador de Ponentes.

El Representante a la Cámara departamento del Meta,

Miguel Angel Galvis Romero,
Ponente.

El Representante a la Cámara departamento de San Andrés,

Alberto Gordon May,
Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY 106 DE 2008 SENADO, 004 DE 2008 CAMARA

por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar las evaluaciones externas de los resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación y se conceden facultades para reorganizar el sistema y el Icfes en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Parámetros y criterios.* El Estado en el ejercicio de su función suprema de inspección y vigilancia de la educación tiene el deber de valerse de exámenes de Estado y otras pruebas externas, para medir el nivel de cumplimiento de sus objetivos y buscar el mejoramiento continuo de la educación.

La evaluación realizada a través de los exámenes de Estado y otras pruebas externas serán practicadas

bajo los siguientes principios: independencia, igualdad, comparabilidad, periodicidad, reserva individual, pertinencia y relevancia.

Es deber del Estado y de todos los miembros de la comunidad educativa propiciar y facilitar las evaluaciones pertinentes, con respeto a los mismos principios enunciados en el inciso anterior y a las garantías y límites previstos en la Constitución y esta ley.

Artículo 2°. *Definiciones.* Es evaluación “externa” e independiente la que se realiza por pares académicos coordinados por el Icfes, a los establecimientos educativos o las instituciones de educación superior, a los cuales, o a cuyos estudiantes, ha de practicarse la evaluación, bajo el ejercicio de la libertad y la responsabilidad.

Es evaluación “comparable” y “periódica” la que se realiza con metodologías uniformes, con regularidad a varias instituciones o personas de varias regiones en el país, o de varios países.

Es evaluación “igualitaria”, la que garantiza a las personas e instituciones la misma protección y trato al practicarla y al producir y dar a conocer sus resultados, sin perjuicio de la obligación de que los informes agregados den cuenta del contexto particular de las poblaciones e instituciones evaluadas, como condición de equidad.

Artículo 3°. *Principios rectores de la evaluación de la educación.* Es responsabilidad del Estado fomentar el mejoramiento continuo de la calidad de la educación y de las evaluaciones y su desarrollo en función de los siguientes principios:

Participación. Corresponde al ente rector de la política de evaluación promover la participación creciente de la comunidad educativa en el diseño de los instrumentos y estrategias de evaluación.

Equidad. La evaluación de la calidad de la educación supone reconocer las desigualdades existentes en los contextos de aprendizaje y asumir un compromiso proactivo por garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a una educación de calidad.

Descentralización. Es responsabilidad del Ministerio de Educación con el apoyo del Icfes la realización de las evaluaciones de que trata esta ley, promover la formación del recurso humano en el nivel territorial y local. Tal compromiso deberá ser monitoreado en cada ocasión.

Cualitativa. De acuerdo con las exigencias y requerimientos de cada experiencia, el Ministerio de Educación Nacional promoverá la realización de ejercicios cualitativos, de forma paralela a las pruebas de carácter cuantitativo, que contribuyan a la construcción de explicaciones de los resultados en materia de calidad.

Pertinencia. Las evaluaciones deben ser pertinentes; deben valorar de manera integral los contenidos académicos, los requerimientos del mercado laboral y la formación humanística del estudiante.

Relevancia. Evaluar el grado de asimilación de un conjunto básico de conocimientos que sean exigibles no sólo en el contexto nacional, sino en el contexto internacional, de tal manera que un estudiante pueda desempeñarse en un ámbito global competitivo.

Artículo 4°. *De la publicidad y reserva.* Los resultados agregados de las evaluaciones externas de que trata esta ley serán públicos.

Los resultados individuales podrán comunicarse a terceros que los requieran con el fin exclusivo de adelantar investigaciones sobre educación, si garantizan que el dato individual no será divulgado sin consentimiento previo de la persona evaluada.

Sin perjuicio de la comunicación de datos agregados, o para investigaciones, los datos relativos a cada persona pertenecerán a aquella y no podrán ser divulgados sino con su autorización.

La persona evaluada tendrá derecho a conocer el resultado de su evaluación; a exigir y obtener la corrección que sea del caso si comprueba que está errada en los términos que defina el reglamento.

Gozarán del privilegio de la reserva los bancos de preguntas que se utilicen en las evaluaciones externas.

Artículo 5°. *Requisitos para la evaluación profesional de la educación.* El Icfes deberá mantener disponible para el público a través de Internet, lo siguiente:

a) Una relación de la capacitación profesional y de la experiencia de quienes hayan de realizar tales evaluaciones;

b) Los procedimientos que adoptarán para garantizar la independencia, periodicidad, comparabilidad, igualdad y reserva individual en sus evaluaciones;

c) La metodología que aplicarán en cada evaluación para cumplir los parámetros generales a los que se refiere el artículo 1° de esta ley, y;

d) Las demás informaciones que disponga el reglamento para que el público pueda formarse una opinión acerca de la confiabilidad y pertinencia de las evaluaciones que esas entidades practican.

Artículo 6°. *Protección de la confianza de las evaluaciones educativas.* Cuando mediante auditorías especializadas externas se compruebe que el Icfes ha incurrido en conductas contrarias a los principios establecidos en el artículo 2° de esta ley, o que se utilizaron los resultados de las evaluaciones para propósitos distintos de los señalados por el Ministerio al ordenar la realización de cada tipo de “exámenes de Estado”; o cuando se compruebe que el Icfes ha realizado un acto dirigido a alterar irregularmente las condiciones establecidas para practicar las evaluaciones o sus resultados, el Ministerio de Educación podrá tomar las medidas conducentes a restablecer la aplicación de los principios y criterios establecidos en la presente ley, sin perjuicio de las sanciones penales o disciplinarias a que haya lugar, en relación con las personas responsables.

Artículo 7°. *Los exámenes de Estado.* Para cumplir con sus deberes de inspección y vigilancia y proporcionar información para el mejoramiento de la calidad de la educación, el Ministerio de Educación debe conseguir que, con sujeción a los parámetros y reglas de esta ley, se practiquen “Exámenes de Estado”. Serán “Exámenes de Estado” los siguientes:

a) Exámenes para evaluar oficialmente la educación formal impartida a quienes terminan el nivel de educación media; o a quienes deseen acreditar que han obtenido los conocimientos y competencias esperados de quienes terminaron dicho nivel.

b) Exámenes para evaluar oficialmente la educación formal impartida a quienes terminan los programas de pregrado en las instituciones de educación superior.

La práctica de los “Exámenes de Estado” a los que se refieren los literales anteriores es obligatoria

en cada institución que imparta educación media y superior. Salvo circunstancias excepcionales, previamente definidas por los reglamentos, cada institución presentará tales exámenes a todos los alumnos que se encuentren registrados exclusivamente en el nivel o programa respectivo.

Los “Exámenes de Estado” a los que se refieren los literales anteriores tendrán como propósito evaluar si se han alcanzado o no, y en qué grado, objetivos específicos que para cada nivel o programa, según el caso, señalan las Leyes 115 de 1994 y 30 de 1992 y sus reglamentos, las que las modifiquen o complementen.

Los exámenes se efectuarán de acuerdo con los criterios y parámetros que establece el artículo 1° de esta ley. La estructura de los exámenes deberá mantenerse por períodos no menores a 12 años, sin perjuicio de que se incluyan áreas o estudios particulares que no alteren su comparabilidad en el tiempo.

La presentación de los “Exámenes de Estado” es requisito para ingresar a los programas de pregrado y obtener el título respectivo.

El Icfes administrará en forma independiente la información resultante de los “Exámenes de Estado”, y reportará los resultados a los evaluados, así como al Ministerio de Educación Nacional, a las entidades territoriales, a las instituciones educativas y el público general, en los términos previstos en esta ley.

Con base en estos resultados, el Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales establecerán bancos de proyectos de mejoramiento de la calidad de la educación, y podrán destinar recursos para financiarlos, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto establezca el Gobierno Nacional en cuanto a las prioridades para la asignación de recursos y los incentivos a las instituciones de educación básica y media que muestren mejoras.

El Ministerio de Educación deberá implementar planes de mejoramiento en las instituciones educativas de nivel de educación media, con calificaciones en los exámenes de Estado por debajo de la media nacional; será coordinado por las secretarías de educación territoriales.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los 12 meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

La comunidad educativa y en especial las universidades, tienen derecho a conocer las características de los “Exámenes de Estado” y metodología con la que se preparan.

El Icfes, en la realización de los “Exámenes de Estado”, debe hacerlo en condiciones que cubran todos sus costos, según criterios de contabilidad generalmente aceptados.

Los costos se establecerán de acuerdo con la Ley 635 de 2000. Una parte o todos esos costos se recuperarán con precios que se cobren a los evaluados, según su capacidad de pago. El recaudo se hará siempre por cuenta y riesgo del Icfes e ingresará a su patrimonio.

Artículo 8°. *Procedimiento básico para organizar cada tipo de “Exámenes de Estado”*. El Ministerio de Educación Nacional indicará al Icfes qué es lo que desea evaluar en los “Exámenes de Estado”.

La indicación de lo que se pretende evaluar se hará previa consulta con el Consejo Nacional de Educación

Superior (CESU) en cuanto a los “Exámenes de Estado” necesarios para ingresar a ese nivel de educación o al terminar estudios de pregrado.

Los docentes de instituciones educativas oficiales y privadas de distintas regiones del país participarán en la formulación de marcos teóricos y la construcción de los instrumentos de evaluación, en los términos que señale el reglamento.

Artículo 9°. *Sanciones para los evaluados*. Sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar, cuando en la aplicación de los Exámenes de Estado se compruebe suplantación, fraude, copia o sustracción del material de examen, quienes incurran en esas faltas, y de acuerdo con la gravedad de las mismas, serán sancionados por el Icfes, previo un procedimiento que respete las reglas del Código Contencioso Administrativo para las actuaciones administrativas, con la anulación de los resultados, invalidación de los mismos o inhabilidad para la presentación del examen por un período entre 1 y 5 años.

El ingreso a programas de educación superior con base en resultados adulterados, podrá dar lugar a la expulsión del estudiante, decisión que adoptará la correspondiente Institución de Educación Superior.

Artículo 10. *Funciones y recursos para el Ministerio de Educación Nacional*. El Ministerio de Educación Nacional asumirá todas las funciones de fomento de la educación superior que ejerció en el pasado el Icfes y que no le hayan sido trasladadas. En particular, las que le atribuían el Decreto 2232 de 2003, en los numerales 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, y 3.6, el artículo 38 de la Ley 30 de 1992, salvo el literal “k)” del mismo artículo.

Igualmente el Ministerio de Educación Nacional asumirá la función asignada al Icfes por el artículo 88 de la Ley 30 de 1992, cuyo ejercicio se encuentra reglamentado por el decreto 2786 de 2001, modificado por el Decreto 1700 de 2002.

El monto de los recursos a los que se refiere el literal “d)” del artículo 43 de la Ley 30 de 1992, una vez apropiadas las partidas que por este concepto deben presupuestar las instituciones de educación superior estatales u oficiales, será deducido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o por el Ministerio de Educación Nacional, según el caso, al ordenar y efectuar el pago a las mencionadas instituciones, y girado al Ministerio de Educación Nacional para gasto en educación superior. A partir de la vigencia de esta ley, cesarán todas las responsabilidades existentes para el Icfes por razón del uso de las transferencias hechas al Ministerio de Educación con los recursos del literal “d)” del artículo 43 de la Ley 30 de 1992 y sus correspondientes normas reglamentarias.

Artículo 11. *Facultades para reorganizar el sistema y el Icfes*. Facultar al Gobierno Nacional por el término de seis (6) meses, contados a partir de la publicación de la presente ley, para que en busca de mejorar la cobertura y eficacia del sistema de evaluación y del Icfes, modifique su naturaleza jurídica, patrimonio, funciones y organización, para cumplir su objeto como entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden Nacional, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, en el marco de lo dispuesto en los artículos 38 y 50 de la Ley 489 de 1998. Las facultades señaladas estarán únicamente enmarcadas

en lo pertinente a los principios o reglas precisas definidas en lo literales a), b), c), d) y e), y sus numerales respectivos del presente artículo.

a) El objeto del Icfes será colaborar con el Gobierno Nacional y la comunidad educativa para que se realicen en forma independiente, igualitaria, comparable, periódica y con reserva individual los “Exámenes de Estado”, a los que se refiere esta ley y las demás disposiciones legales sobre la materia; así como adelantar investigación sobre los factores que inciden en la calidad educativa.

De la misma manera el Icfes podrá realizar otras evaluaciones que le sean encargadas por entidades públicas o privadas y derivar de ellas ingresos.

b) El patrimonio del Icfes estará compuesto por todos los activos que posea al publicarse esta ley, y por los que adquiera luego en ejercicio de las actividades propias de su objeto y su naturaleza. El Icfes seguirá respondiendo por todos los pasivos existentes al publicarse esta ley, pero la deuda externa será asumida por la Nación.

El Icfes cobrará los precios necesarios para que las evaluaciones que se le encomienden cubran en forma completa los costos y gastos que ocasionen, según principios de contabilidad generalmente aceptados y de acuerdo con la capacidad de pago de las personas a cuyo cargo esté.

c) El Gobierno, dentro de las reglas de esta ley, determinará hasta qué límites y con qué recursos pueden subsidiarse las tarifas para la presentación de los exámenes de Estado para ingreso a la educación superior, a los estudiantes de once grado y los validantes de establecimientos educativos del país, que acrediten su afiliación a los niveles 1 y 2 del Sisbén.

d) El Icfes tendrá, por lo menos las funciones a las que se refiere esta ley y las que a continuación se describen:

1. Establecer las metodologías y procedimientos que guían la evaluación externa de la calidad de la educación.

2. Desarrollar la fundamentación teórica, diseñar, elaborar y aplicar instrumentos de evaluación de la calidad de la educación, dirigidos a los estudiantes de los niveles de educación básica, media y superior, de acuerdo con las orientaciones que para el efecto defina el Ministerio de Educación Nacional.

3. Diseñar, implementar, administrar y mantener actualizadas las bases de datos con la información de los resultados alcanzados en las pruebas aplicadas y los factores asociados, de acuerdo con prácticas internacionalmente aceptadas.

4. Organizar y administrar el banco de pruebas y preguntas, según niveles educativos y programas, el cual tendrá carácter reservado.

5. Diseñar, implementar y controlar el procesamiento de información y la producción y divulgación de resultados de las evaluaciones realizadas, según las necesidades identificadas en cada nivel educativo.

6. Prestar asistencia técnica al Ministerio de Educación Nacional y a las Secretarías de Educación, en temas relacionados con la evaluación de la calidad de la educación que son de su competencia.

7. Realizar estudios e investigaciones en el campo de la evaluación de la calidad de la educación que contemplen aspectos cuantitativos y cualitativos.

8. Impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación mediante la difusión de los resultados de los análisis y el desarrollo de actividades de formación en los temas que son de su competencia, en los niveles local, regional y nacional.

9. Desarrollar la fundamentación teórica, diseñar, elaborar y aplicar instrumentos de evaluación complementarios, que sean solicitados por entidades oficiales o privadas.

10. Propiciar la participación del país en programas y proyectos internacionales en materia de evaluación y establecer relaciones de cooperación con organismos pares, localizados en otros países o regiones.

11. Definir y recaudar las tarifas correspondientes a los costos de los servicios prestados en lo concerniente a las funciones señaladas para el Icfes.

12. En todo caso el Icfes participará por parte del Estado en el diseño, implementación y orientación del sistema de evaluación de la calidad de la educación en sus distintos niveles.

13. Las demás funciones que le fijen las leyes y los reglamentos, de acuerdo con su naturaleza.

e) El Icfes destinará en forma íntegra las utilidades que obtenga a fortalecer el sistema de evaluación educativa, expandiendo la cobertura y calidad de servicios de evaluación.

Parágrafo. En ningún caso podrá privatizarse o enajenarse el Icfes. Conservará el carácter de entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, vinculada al Ministerio de Educación, en el marco de lo preceptuado por la Ley 489 de 1998. El Gobierno determinará los servicios que presta en el ámbito nacional e internacional.

Artículo 12. *Transitorio.* Créase una Comisión de Seguimiento del Congreso de la República, en cabeza de 3 Senadores de la Comisión Sexta y 3 Representantes de la Comisión Sexta, que verificará durante los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley el estricto cumplimiento de lo aquí dispuesto. El Ministerio de Educación y el Icfes deberán rendir a esta Comisión informes mensuales sobre el desarrollo de esta ley, así como sustentar el diseño institucional de la entidad que sea establecida en uso de las facultades concedidas.

Artículo 13. *Transitorio.* El Gobierno Nacional reglamentará la implementación gradual de los Ecaes en los términos de la presente ley.

Artículo 14. *Aplicación, vigencia y derogaciones.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

El Representante a la Cámara departamento de Antioquia,

Jaime Restrepo Cuartas,
Coordinador de Ponentes.

El Representante a la Cámara departamento del Meta,

Miguel Angel Galvis Romero,
Ponente.

El Representante a la Cámara departamento de San Andrés,

Alberto Gordon May,
Ponente.

CAMARA DE REPRESENTANTES
COMISION SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACION
INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO
DEBATE

Bogotá, D. C., 14 de abril de 2009

Autorizo la publicación del presente informe de la ponencia para segundo debate, el pliego de modificaciones, el texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del **Proyecto de ley número 004 de 2008 Cámara, 106 de 2008 Senado**, por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evolución de resultados de la calidad de la educación; se dictan normas para el fomento de una cultura de evaluación; y se conceden facultades extraordinarias para reorganizar el sistema y el Icfes, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado.

La ponencia fue presentada por los honorables Representantes *Jaime de Jesús Restrepo Cuartas* (Coordinador), *Miguel Angel Galvis Romero* y *Alberto Gordon May*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6-034/09 del 15 de marzo de 2009, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Secretario General Comisión Sexta Constitucional,

Fernel Enrique Díaz Quintero.

COMISIONES SEXTAS
CONSTITUCIONALES PERMANENTES
CONGRESO DE LA REPUBLICA
**TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 106 DE 2008 SENADO,
004 DE 2008 CAMARA**

por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar las evaluaciones externas de los resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación y se conceden facultades para reorganizar el sistema y el Icfes en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado. Aprobado en primer debate en las sesiones conjuntas de las Comisiones Sextas de Senado y Cámara de Representantes, los días 9 y 10 de diciembre de 2008.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Parámetros y criterios. El Estado en el ejercicio de su función suprema de inspección y vigilancia de la educación tiene el deber de valerse de exámenes de Estado y otras pruebas externas, para medir el nivel de cumplimiento de sus objetivos y buscar el mejoramiento continuo de la educación.

La evaluación realizada a través de los exámenes de Estado y otras pruebas externas serán practicadas bajo los siguientes principios: independencia, igualdad, comparabilidad, periodicidad, reserva individual, pertinencia y relevancia.

Es deber del Estado y de todos los miembros de la comunidad educativa propiciar y facilitar las evaluaciones pertinentes, con respeto a los mismos principios enunciados en el inciso anterior y a las garantías y límites previstos en la Constitución y esta ley.

Artículo 2º. Definiciones. Es evaluación “externa” e independiente la que se realiza por pares académicos coordinados por el Icfes, a los establecimientos educativos o las instituciones de educación superior, a los cuales, o a cuyos estudiantes, ha de practicarse la evaluación, bajo el ejercicio de la libertad y la responsabilidad.

Es evaluación “comparable” y “periódica” la que se realiza con metodologías uniformes, con regularidad a varias instituciones o personas de varias regiones en el país, o de varios países.

Es evaluación “igualitaria”, la que garantiza a las personas e instituciones la misma protección y trato al practicarla y al producir y dar a conocer sus resultados, sin perjuicio de la obligación de que los informes agregados den cuenta del contexto particular de las poblaciones e instituciones evaluadas, como condición de equidad.

Artículo 3º. Principios rectores de la evaluación de la educación. Es responsabilidad del Estado fomentar el mejoramiento continuo de la calidad de la educación y de las evaluaciones y su desarrollo en función de los siguientes principios:

Participación. Corresponde al ente rector de la política de evaluación promover la participación creciente de la comunidad educativa en el diseño de los instrumentos y estrategias de evaluación.

Equidad. La evaluación de la calidad de la educación supone reconocer las desigualdades existentes en los contextos de aprendizaje y asumir un compromiso proactivo por garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a una educación de calidad.

Descentralización. Es responsabilidad del Ministerio de Educación con el apoyo del Icfes la realización de las evaluaciones de que trata esta ley, promover la formación del recurso humano en el nivel territorial y local. Tal compromiso deberá ser monitoreado en cada ocasión.

Cualitativa. De acuerdo con las exigencias y requerimientos de cada experiencia, el Ministerio de Educación Nacional promoverá la realización de ejercicios cualitativos, de forma paralela a las pruebas de carácter cuantitativo, que contribuyan a la construcción de explicaciones de los resultados en materia de calidad.

Pertinencia. Las evaluaciones deben ser pertinentes; deben valorar de manera integral los contenidos académicos, los requerimientos del mercado laboral y la formación humanística del estudiante.

Relevancia. Evaluar el grado de asimilación de un conjunto básico de conocimientos que sean exigibles no sólo en el contexto nacional, sino en el contexto internacional, de tal manera que un estudiante pueda desempeñarse en un ámbito global competitivo.

Artículo 4º. De la publicidad y reserva. Los resultados agregados de las evaluaciones externas de que trata esta ley serán públicos.

Los resultados individuales podrán comunicarse a terceros que los requieran con el fin exclusivo de adelantar investigaciones sobre educación, si garantizan que el dato individual no será divulgado sin consentimiento previo de la persona evaluada.

Sin perjuicio de la comunicación de datos agregados, o para investigaciones, los datos relativos a cada persona pertenecerán a aquella y no podrán ser divulgados sino con su autorización.

La persona evaluada tendrá derecho a conocer el resultado de su evaluación; a exigir y obtener la corrección que sea del caso si comprueba que está errada en los términos que defina el reglamento.

Gozarán del privilegio de la reserva los bancos de preguntas que se utilicen en las evaluaciones externas.

Artículo 5°. *Requisitos para la evaluación profesional de la educación.* El Icfes deberá mantener disponible para el público a través de Internet, lo siguiente:

a) Una relación de la capacitación profesional y de la experiencia de quienes hayan de realizar tales evaluaciones;

b) Los procedimientos que adoptarán para garantizar la independencia, periodicidad, comparabilidad, igualdad y reserva individual en sus evaluaciones;

c) La metodología que aplicarán en cada evaluación para cumplir los parámetros generales a los que se refiere el artículo 1° de esta ley, y;

d) Las demás informaciones que disponga el reglamento para que el público pueda formarse una opinión acerca de la confiabilidad y pertinencia de las evaluaciones que esas entidades practican.

Artículo 6°. *Protección de la confianza de las evaluaciones educativas.* Cuando mediante auditorías especializadas externas se compruebe que el Icfes ha incurrido en conductas contrarias a los principios establecidos en el artículo 2° de esta ley, o que se utilizaron los resultados de las evaluaciones para propósitos distintos de los señalados por el Ministerio al ordenar la realización de cada tipo de “exámenes de Estado”; o cuando se compruebe que el Icfes ha realizado un acto dirigido a alterar irregularmente las condiciones establecidas para practicar las evaluaciones o sus resultados, el Ministerio de Educación podrá tomar las medidas conducentes a restablecer la aplicación de los principios y criterios establecidos en la presente ley, sin perjuicio de las sanciones penales o disciplinarias a que haya lugar, en relación con las personas responsables.

Artículo 7°. *Los exámenes de Estado.* Para cumplir con sus deberes de inspección y vigilancia y proporcionar información para el mejoramiento de la calidad de la educación, el Ministerio de Educación debe conseguir que, con sujeción a los parámetros y reglas de esta ley, se practiquen “Exámenes de Estado”. Serán “Exámenes de Estado” los siguientes:

a) Exámenes para evaluar oficialmente la educación formal impartida a quienes terminan el nivel de educación media; o a quienes deseen acreditar que han obtenido los conocimientos y competencias esperados de quienes terminaron dicho nivel.

b) Exámenes para evaluar oficialmente la educación formal impartida a quienes terminan los programas de pregrado en las instituciones de educación superior.

La práctica de los “Exámenes de Estado” a los que se refieren los literales anteriores es obligatoria en cada institución que imparta educación media y superior. Salvo circunstancias excepcionales, previamente definidas por los reglamentos, cada institución presentará tales exámenes a todos los alumnos que se encuentren registrados exclusivamente en el nivel o programa respectivo.

Los “Exámenes de Estado” a los que se refieren los literales anteriores tendrán como propósito evaluar si se han alcanzado o no, y en qué grado, objetivos específicos

que para cada nivel o programa, según el caso, señalan las Leyes 115 de 1994 y 30 de 1992 y sus reglamentos, las que las modifiquen o complementen.

Los exámenes se efectuarán de acuerdo con los criterios y parámetros que establece el artículo 1° de esta ley. La estructura de los exámenes deberá mantenerse por períodos no menores a 12 años, sin perjuicio de que se incluyan áreas o estudios particulares que no alteren su comparabilidad en el tiempo.

La presentación de los “Exámenes de Estado” es requisito para ingresar a los programas de pregrado y obtener el título respectivo para evaluar los diversos aspectos a los que se refiere el artículo 80 de la Ley 115 de 1994 y otras disposiciones legales, ateniéndose a los parámetros y reglas de esta ley; y podrá establecer para qué efectos se requieren tales exámenes, atendiendo a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad que establece el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo.

El Icfes administrará en forma independiente la información resultante de los “Exámenes de Estado”, y reportará los resultados a los evaluados, así como al Ministerio de Educación Nacional, a las entidades territoriales, a las instituciones educativas y al público general, en los términos previstos en esta ley.

Con base en estos resultados, el Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales establecerán bancos de proyectos de mejoramiento de la calidad de la educación, y podrán destinar recursos para financiarlos, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto establezca el Gobierno Nacional en cuanto a las prioridades para la asignación de recursos y los incentivos a las instituciones de educación básica y media que muestren mejoras.

El Ministerio de Educación deberá implementar planes de mejoramiento en las instituciones educativas de nivel de educación media, con calificaciones en los exámenes de Estado por debajo de la media nacional; será coordinado por las secretarías de educación territoriales.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los 12 meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

La comunidad educativa y en especial las universidades, tienen derecho a conocer las características de los “Exámenes de Estado” y metodología con la que se preparan.

El Icfes, en la realización de los “Exámenes de Estado”, debe hacerlo en condiciones que cubran todos sus costos, según criterios de contabilidad generalmente aceptados.

Los costos se establecerán de acuerdo con la Ley 635 de 2000. Una parte o todos esos costos se recuperarán con precios que se cobren a los evaluados, según su capacidad de pago. El recaudo se hará siempre por cuenta y riesgo del Icfes e ingresará a su patrimonio.

Artículo 8°. *Procedimiento básico para organizar cada tipo de “Exámenes de Estado”.* El Ministerio de Educación Nacional indicará al Icfes qué es lo que desea evaluar en los “Exámenes de Estado”.

La indicación de lo que se pretende evaluar se hará previa consulta con el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) en cuanto a los “Exámenes de Estado” necesarios para ingresar a ese nivel de educación o al terminar estudios de pregrado.

Los docentes de instituciones educativas oficiales y privadas de distintas regiones del país participarán en la formulación de marcos teóricos y la construcción de los instrumentos de evaluación, en los términos que señale el reglamento.

Artículo 9°. *Sanciones para los evaluados.* Sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar, cuando en la aplicación de los Exámenes de Estado se compruebe suplantación, fraude, copia o sustracción del material de examen, quienes incurran en esas faltas, y de acuerdo con la gravedad de las mismas, serán sancionados por el Icfes, previo un procedimiento que respete las reglas del Código Contencioso Administrativo para las actuaciones administrativas, con la anulación de los resultados, invalidación de los mismos o inhabilitación para la presentación del examen por un período entre 1 y 5 años.

El ingreso a programas de educación superior con base en resultados adulterados, podrá dar lugar a la expulsión del estudiante, decisión que adoptará la correspondiente Institución de Educación Superior.

Artículo 10. *Funciones y recursos para el Ministerio de Educación Nacional.* El Ministerio de Educación Nacional asumirá todas las funciones de fomento de la educación superior que ejerció en el pasado el Icfes y que no le hayan sido trasladadas. En particular, las que le atribuían el Decreto 2232 de 2003, en los numerales 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, y 3.6, el artículo 38 de la Ley 30 de 1992, salvo el literal “k)” del mismo artículo.

Igualmente el Ministerio de Educación Nacional asumirá la función asignada al Icfes por el artículo 88 de la Ley 30 de 1992, cuyo ejercicio se encuentra reglamentado por el Decreto 2786 de 2001, modificado por el Decreto 1700 de 2002.

El monto de los recursos a los que se refiere el literal “d)” del artículo 43 de la Ley 30 de 1992, una vez apropiadas las partidas que por este concepto deben presupuestar las instituciones de educación superior estatales u oficiales, será deducido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o por el Ministerio de Educación Nacional, según el caso, al ordenar y efectuar el pago a las mencionadas instituciones, y girado al Ministerio de Educación Nacional para gasto en educación superior. A partir de la vigencia de esta ley, cesarán todas las responsabilidades existentes para el Icfes por razón del uso de las transferencias hechas al Ministerio de Educación con los recursos del literal “d)” del artículo 43 de la Ley 30 de 1992 y sus correspondientes normas reglamentarias.

Artículo 11. *Facultades para reorganizar el sistema y el Icfes.* Facultar al Gobierno Nacional por el término de seis (6) meses, contados a partir de la publicación de la presente ley, para que en busca de mejorar la cobertura y eficacia del sistema de evaluación y del Icfes, modifique su naturaleza jurídica, patrimonio, funciones y organización, para cumplir su objeto como entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden Nacional, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, en el marco de lo dispuesto en los artículos 38 y 50 de la Ley 489 de 1998. Las facultades señaladas estarán únicamente enmarcadas en lo pertinente a los principios o reglas precisas definidas en los literales a), b), c), d) y e), y sus numerales respectivos del presente artículo.

a) El objeto del Icfes será colaborar con el Gobierno Nacional y la comunidad educativa para que se realicen en forma independiente, igualitaria, comparable, periódica y con reserva individual los “Exámenes de Estado”, a los que se refiere esta ley y las demás disposiciones legales sobre la materia; así como adelantar investigación sobre los factores que inciden en la calidad educativa.

De la misma manera el Icfes podrá realizar otras evaluaciones que le sean encargadas por entidades públicas o privadas y derivar de ellas ingresos.

b) El patrimonio del Icfes estará compuesto por todos los activos que posea al publicarse esta ley, y por los que adquiera luego en ejercicio de las actividades propias de su objeto y su naturaleza. El Icfes seguirá respondiendo por todos los pasivos existentes al publicarse esta ley, pero la deuda externa será asumida por la Nación.

El Icfes cobrará los precios necesarios para que las evaluaciones que se le encomienden cubran en forma completa los costos y gastos que ocasionen, según principios de contabilidad generalmente aceptados.

El Gobierno, dentro de las reglas de esta ley y en uso de las facultades que aquí se le otorgan, determinará cómo organizar grupos de personas evaluadas en los “exámenes de Estado” para procurar que el precio que se cobre a cada una consulte su capacidad de pago o la de las personas a cuyo cargo esté, medida por medio de cualquier indicador de los que disponen las leyes.

c) La presentación de los exámenes de Estado para ingreso a la educación superior, será gratuita para los estudiantes de once grado y los validantes de establecimientos educativos del país, que acrediten su afiliación a los niveles 1 y 2 del Sisbén.

d) El Icfes tendrá, por lo menos las funciones a las que se refiere esta ley y las que a continuación se describen:

1. Establecer las metodologías y procedimientos que guían la evaluación externa de la calidad de la educación de acuerdo con el estado del arte sobre el tema al nivel nacional e internacional.

2. Desarrollar la fundamentación teórica, diseñar, elaborar y aplicar instrumentos de evaluación de la calidad de la educación, dirigidos a los estudiantes de los niveles de educación básica, media y superior, de acuerdo con las orientaciones que para el efecto defina el Ministerio de Educación Nacional.

3. Diseñar, implementar, administrar y mantener actualizadas las bases de datos con la información de los resultados alcanzados en las pruebas aplicadas y los factores asociados, de acuerdo con prácticas internacionalmente aceptadas.

4. Organizar y administrar el banco de pruebas y preguntas, según niveles educativos y programas, el cual tendrá carácter reservado.

5. Diseñar, implementar y controlar el procesamiento de información y la producción y divulgación de resultados de las evaluaciones realizadas, según las necesidades identificadas en cada nivel educativo.

6. Prestar asistencia técnica al Ministerio de Educación Nacional y a las Secretarías de Educación, en temas relacionados con la evaluación de la calidad de la educación que son de su competencia.

7. Realizar estudios e investigaciones en el campo de la evaluación de la calidad de la educación que contemplen aspectos cuantitativos y cualitativos.

8. Impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación mediante la difusión de los resultados de los análisis y el desarrollo de actividades de formación en los temas que son de su competencia, en los niveles local, regional y nacional.

9. Desarrollar la fundamentación teórica, diseñar, elaborar y aplicar instrumentos de evaluación complementarios, que sean solicitados por entidades oficiales o privadas.

10. Propiciar la participación del país en programas y proyectos internacionales en materia de evaluación y establecer relaciones de cooperación con organismos pares, localizados en otros países o regiones.

11. Definir y recaudar las tarifas correspondientes a los costos de los servicios prestados en lo concerniente a las funciones señaladas para el Icfes.

12. En todo caso el Icfes participará por parte del Estado en el diseño, implementación y orientación del sistema de evaluación de la calidad de la educación en sus distintos niveles.

13. Las demás funciones que le fijen las leyes y los reglamentos, de acuerdo con su naturaleza.

e) El Icfes destinará en forma íntegra las utilidades que obtenga a fortalecer el sistema de evaluación educativa, expandiendo la cobertura y calidad de servicios de evaluación.

Parágrafo. En ningún caso podrá privatizarse o enajenarse el Icfes. Conservará el carácter de entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, vinculada al Ministerio de Educación, en el marco de lo preceptuado por la Ley 489 de 1998. El Gobierno determinará los servicios que presta en el ámbito nacional e internacional.

Artículo 12. *Transitorio.* Créase una Comisión de Seguimiento del Congreso de la República, en cabeza de 3 Senadores de la Comisión Sexta y 3 Representantes de la Comisión Sexta, que verificará durante los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley el estricto cumplimiento de lo aquí dispuesto. El Ministerio de Educación y el Icfes deberán rendir a esta Comisión informes mensuales sobre el desarrollo de esta ley, así como sustentar el diseño institucional de la entidad que sea establecida en uso de las facultades concedidas.

Artículo 13. *Transitorio.* El Gobierno Nacional reglamentará la implementación gradual de los Ecaes en los términos de la presente ley.

Artículo 14. *Aplicación, vigencia y derogaciones.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Representantes a la Cámara,

Jaime Restrepo Cuartas, José Homero Cadena Vaca, Miguel Angel Galvis.

Senador de la República,

Carlos Julio González Villa.

INFORMES DE LA COMISION ACCIDENTAL SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME DE LA COMISION ACCIDENTAL, SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 30 DE 2007 CAMARA, 330 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya. (Ley 608 de 2000).

Bogotá, D. C., abril 21 de 2009

Doctores

HERNAN FRANCISCO ANDRADE SERRANO

Presidente del Senado de la República

GERMAN VARON COTRINO

Presidente de la Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad.

Ref.: Informe de la Comisión Accidental, sobre las objeciones Presidenciales al **Proyecto de ley número 30 de 2007 Cámara, 330 de 2008 Senado, por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya. (Ley 608 de 2000).**

De acuerdo con la designación efectuada por las Presidencias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y de conformidad con lo establecido en los artículos 167 de la Constitución Política y 197 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), los suscritos, integrantes de la Comisión Accidental para responder las objeciones del proyecto de la referencia, nos permitimos, someter a consideración de las plenarios del Senado y de la Cámara de Representantes, el presente informe:

Sea lo primero señalar que el Gobierno Nacional ha presentado objeciones al proyecto de ley de la referencia, por intermedio del Señor Presidente de la República, y sin la firma necesaria para integrar el acto de Gobierno conforme a lo previsto en el artículo 115 de la Constitución Política inciso cuarto, pues apenas tiene la firma por supuesto honorable, pero no suficiente, del señor Viceministro Técnico de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Pablo Zárate Perdomo.

En estas circunstancias el texto de las objeciones presidenciales publicadas en el **Diario Oficial** número 74.223 de 5 de enero de 2009, de acuerdo con lo que reza el texto constitucional “no tendrá valor ni fuerza alguna”.

El señor Ministro de la Cartera Oscar Iván Zuluaga oriundo de la zona afectada con las objeciones presidenciales, de estar de acuerdo con las mismas, tiene el deber constitucional de firmarlas con el Señor Presidente de la República.

LAS OBJECIONES

El Gobierno plantea objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia del proyecto de ley, que en este informe trataremos por separado.

Las objeciones por inconstitucionalidad. Las hace residir en tres tipos de razones, que se nos ha permitido desde ya afirmar que no tienen el alcance que le otorga el texto de las objeciones.

1. Desconocimiento de los principios de generalidad del tributo y de la igualdad.

El razonamiento de las objeciones parte de un error de interpretación jurídica consistente en confundir la generalidad del tributo, principio de constitucionalidad del tributo indiscutible, que no fue desconocido en la Ley 608 de 2000, ni en el proyecto objetado.

Tenemos que la generalidad del tributo tiene que ver con los destinatarios de la obligación tributaria, es decir, las personas naturales y jurídicas que deban sufragarlo. Así lo ha entendido de manera reiterada la honorable Corte Constitucional cuando lo define de la siguiente manera:

“La generalidad del tributo aparte del componente subjetivo que comporta -el universo de los obligados por el tributo ha de comprender sin excepción a todas las personas que tengan capacidad contributiva-, tiene uno de naturaleza objetiva. Si el legislador grava un hecho un acto o negocio por ser indicativo de riqueza actual o potencial, no puede dejar de hacerlo ante situaciones semejantes o equiparables, salvo que militen razones poderosas de política fiscal o fines extrafiscales relevantes, siempre que, en este último caso, los mismos estén al servicio de la Constitución, o de metas ordenadas por ella”.

Esto quiere decir que uno es el alcance de la generalidad del tributo en el tema subjetivo y otras son las razones y contornos constitucionales de las exenciones de impuestos. La generalidad del tributo propiamente dicha se refiere a las personas destinatarias de una determinada contribución que una vez creada, no puede entenderse que se predique de uno o varios de los sujetos que integran la base gravable, por lo que, todos los obligados sin excepciones o distinciones caprichosas están obligados a pagar la contribución respectiva. Efectivamente, esta generalidad del tributo consulta los elementos propios del derecho fundamental a la igualdad.

El fenómeno fiscal de las excepciones de impuestos, es distinto, en tanto no se refiere a la estructura del tributo sino a un tratamiento de la economía en el marco del arbitrio fiscal a cargo del Gobierno y del Congreso. Las exenciones otorgan a sectores de la economía o sectores regionales, un tratamiento particular. Esta posibilidad constitucional no implica abandonar el principio de la generalidad del tributo. Pues se trata con ella de otorgar un régimen que no excluya a las personas y establece distinciones inequitativas entre los actores del sector social o de la región concernidos. En las exenciones, la generalidad del tributo consiste en que todas las personas reciban el mismo trato fiscal.

Las anteriores consideraciones nos permiten afirmar que no es cierto, como lo supone el Gobierno, que sea una ley que desconoce la generalidad de los tributos, además se trata de una ley que extiende unas exenciones.

Ciertamente no es en el plano de la conversión de las exenciones en atentatorias del principio de la generalidad del tributo como estas se deben tratar, pues aquellas están autorizadas expresamente por la Constitución; por supuesto que en cualquier acto del Estado deben consultarse los principios que garantizan la dignidad humana, según la expresión del texto arriba transcrito de la honorable Corte: “que estén a servicio de la Constitución o de metas aprobadas por ella”.

A nuestro entender puede resultar de una lógica aparente, mucho más discrecional que las del proyecto objetado, las exenciones otorgadas a la inversión extranjera a iniciativa del actual Gobierno. Por la indiscutible razón de que las que nos ocupan en este momento provienen de criterios y concepciones de política económica, que no es oportuno tratar en este proyecto, pues son apenas una respuesta suficiente a un hecho de calamidad pública, catastrófico, cuyos efectos permanecen hoy en día a pesar de la pujanza legendaria de los habitantes del llamado Viejo Caldas.

Nos parece que el proyecto consulta las reivindicaciones autorizadas en los textos constitucionales, por lo siguiente:

1. Las circunstancias que lo originan autorizan inclusive la declaratoria de estado de emergencia económica y social.

2. El terremoto de 1999 es uno de los hechos calamitosos más grandes que se conocen en la historia de la República.

3. La infraestructura de los departamentos de Quindío, Risaralda y Caldas no puede desaprovecharse, como un polo de desarrollo económico y social del país.

4. El elemento humano que corresponde a esa región del país, golpeado por la tragedia, reclama una oportunidad para aplicar su bien reconocida cultura del trabajo.

5. La región a que se dirige el proyecto, le ha otorgado por más de medio siglo altos porcentajes de ingreso a la economía nacional por la vía de la cultura del café.

6. Un acto mínimo de equidad es conceder, con lógica retributiva, unas oportunidades para el crecimiento de la región.

En cada uno de estos numerales hay un principio constitucional consagrado en la Carta Política, por lo que no compartimos las objeciones a la generalidad del proyecto.

2. La iniciativa legislativa

Plantean las objeciones presidenciales una violación del inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política que en lo pertinente dice que son de iniciativa del Gobierno las Leyes que “decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

Agrega el precepto antes citado que: “las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno”.

Lo primero que hay que señalar es que el proyecto objetado es una *modificación* de la Ley 608 de 2000, Ley Quimbaya.

De manera que se trata de un elemento accidental de la citada ley, referido a la prolongación en el tiempo de su vigencia por un periodo igualmente limitado.

En sentido material no se trata de una nueva ley, es la misma ley presentada por el Gobierno cuyos elementos se prolongan en el tiempo, facultad que le otorga la Carta Política al Congreso de la República.

Por lo que nos apartamos del concepto de las objeciones presidenciales tal como lo hicieron los ponentes en los diferentes debates en las sesiones del Congreso.

En efecto, tiene que tenerse en cuenta que el legislador cuenta con una amplia autonomía para la determinación de las exenciones tributarias, siempre que estas

buscan una finalidad constitucionalmente protegida, de tal forma que se justifique el trato preferencial que se otorga a su beneficio.

Por su parte, las exenciones de la Ley 608 no tienen ese carácter personal que pueda contrariar la naturaleza general de los tributos, por el contrario, para lo cual cabe señalar la siguiente sentencia de la Corte Constitucional sobre la autonomía del legislador para establecer exenciones tributarias a impuestos del orden nacional. *Esta Corte reitera su Sentencia C-709 de 1999, (H. M. doctor José Gregorio Hernández Galindo), en la que dilucidó in extenso la temática constitucional que la demanda en el caso presente vuelve a plantear. Es, pues, pertinente, traer a colación las consideraciones que en esa ocasión se consignaron, pues ellas son enteramente aplicables a la cuestión de constitucionalidad que en esta oportunidad la demanda ciudadana vuelve a plantear.*

Dijo entonces la Corte:

“... ”

El congreso, según lo ha entendido la jurisprudencia, goza de atribución constitucional propia, no sólo para establecer impuestos (artículo 150 C.P.), sino para modificarlos, reducirlos, aumentarlos y derogarlos, y también para crear exenciones (artículo 154 ibídem), en desarrollo de una potestad legislativa que la Constitución le atribuye como órgano representativo y que ejerce previa evaluación de las situaciones y circunstancias sociales y económicas en medio de las cuales habrá de tener vigencia el tributo. (Subrayas fuera de texto).

Una cosa es prorrogar una ley, cuya facultad plena es del Congreso aun en las materias exclusivas del Gobierno, y otra bien distinta la de presentar proyectos de ley originarios como en este caso la Ley Quimbaya, Ley 608 de 2000.

En nuestro sentir las objeciones sobre el tema de la iniciativa legislativa, no se circunscriben al ámbito constitucional, sino más bien se trata de una decisión política. Pues al Congreso le corresponde definir si proroga la Ley Quimbaya por las razones expuestas en la exposición de motivos de la iniciativa que hemos presentado, pero en ningún caso, por razones de inconstitucionalidad.

De igual modo, hemos señalado que la iniciativa legislativa gubernamental no debe manifestarse imprescindiblemente en la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de los ministros¹ en los asuntos enunciados en el artículo

154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aún cuando no hayan sido presentados por el Ejecutivo. Sobre este extremo ha sostenido la Corte Constitucional lo siguiente:

“... la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”.²

Incluso, en determinadas circunstancias, se ha aceptado que ante la ausencia de prueba escrita del aval dado por el Gobierno a una determinada disposición durante el trámite legislativo, se tome en cuenta la mención que al respecto se haya hecho en las ponencias respectivas. Por ejemplo, se ha entendido que se ha otorgado el aval cuando en el expediente legislativo consta la presencia del Ministro en la sesión correspondiente y por la ausencia en el trámite de elementos que contradigan el otorgamiento de dicho aval³.

² Sentencia C-1707 de 2000. En el mismo sentido, ver la Sentencia C-807 de 2001.

³ Sobre este aspecto resulta ilustrativa la Sentencia C-370 de 2004, cuyos apartes pertinentes se transcriben a continuación:

“Ahora bien, en el presente caso la Corte constata que en el expediente figura copia de las proposiciones aditivas del articulado contenido en las proposiciones con que culminaron los informes de ponencia para segundo debate tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República presentadas por algunos parlamentarios en las sesiones plenarias de una y otra Cámara referentes a los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7° y 8° de la Ley 818 de 2003, en las que aparece la firma del Ministro de Hacienda y Crédito Público, así como en la mayoría de ellas la del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. evo propuesto en esa misma sesión referente a la adición del artículo 468-2 del estatuto tributario con el “Código de nomenclatura nandina 03.01 peces vivos excepto los peces ornamentales de la posición 03011000” que corresponde precisamente al artículo 2° de la Ley 818 de 2003, en el Acta 01 de junio 11 de 2003 a que se ha hecho referencia constan al respecto los siguientes apartes:

¹ La jurisprudencia constitucional ha entendido que la iniciativa legislativa que la Constitución atribuye al Gobierno la ejerce el Presidente de la república por intermedio de sus ministros. Así en la Sentencia C-121 de 2003 se sostuvo:

“Es de recordar que para esta Corporación ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos “por intermedio de los ministros”, quienes además son sus voceros”.

En el mismo sentido las Sentencias C-498 de 1998 y C-992 de 1999.

También ha sostenido la Corte que el aval sólo pueden otorgarlo los ministros o quien haga sus veces⁴, pero no cualquiera de ellos sino sólo aquel cuyas funciones tengan alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además ha dicho que es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro ante la Cámara donde se esté tramitando el proyecto de ley⁵.

Bajo este particular, nos remitimos al Acta 09 del martes 21 de octubre, donde se encuentra publicada la aprobación en la Comisión Tercera del tercer debate del proyecto de ley en cuestión. En este sentido, nos permitimos agregar apartes donde se manifiesta el acompañamiento positivo a este proyecto de ley por parte del Ministro de Hacienda.

... *“En el caso de la ley Quimbaya, se han suscitado una serie de reuniones, inclusive en Palacio, con el señor Ministro de Hacienda, doctor Germán Villegas, en donde el señor Ministro acepta que no pondría ningún tipo de objeción en la eventualidad de que se bajen el término de los 10 años a 7. Lo que ha sido publicado por autoría del Senador Yépez y por mí es la ponencia con base en los 10 años originales del proyecto.*

Yo pensaría que por el hecho de haber sido ya publicada en la gaceta y no haber tenido mayores dificultades, hubo una reunión de la bancada, especialmente del Quindío, en palacio con el señor Ministro de Hacienda y con el Secretario General de la Presidencia, con quien estuve hace un par de horas y él me volvió a insistir, al igual que el Ministro, en que no habría ningún tipo de observación por parte del Gobierno y

“Artículo nuevo Adiciónese el artículo 468-2 del estatuto tributario con el Siguiente Código de nomenclatura andina 03.01 peces vivos excepto los peces ornamentales de la posición 03011000.

Presentada por Oscar Wilches, Gabriel Zapata, Aurelio Iragorri, Luis Helmer Arenas, Salomón Náder, Omar Baquero y Juan Manuel Corzo.

Tiene aval del Ministro de Hacienda, señor Presidente”.

(Subrayas fuera de texto).

Para la Corte, si bien en este caso no consta en el expediente una prueba escrita que como en el caso de los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7° y 8° de la Ley 818 de 2003 contenga la firma de los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural, es claro que según el Acta 01 de junio 11 de 2003 específicamente durante la votación del artículo aludido en primer debate en las sesiones conjuntas de las Comisiones terceras constitucionales se encontraba presente el señor Ministro de Agricultura quien a nombre del Gobierno había manifestado su aval al proyecto que en esa sesión se aprobaba.

Al respecto ha de tenerse en cuenta así mismo que si bien no existe prueba escrita de dicho aval, tampoco existe prueba de la misma naturaleza que contradiga el sentido de las menciones hechas al respecto en las ponencias para segundo debate que constan en las *Gacetas del Congreso* números 289 y 295 del 13 y 18 de junio de 2003, así como en el Acta 01 del 11 de junio de 2003 publicada en la *Gaceta del Congreso* 542 del 21 de octubre de 2003 a que se ha hecho reiterada referencia. Circunstancia que lleva a la Corte a considerar que el requisito señalado en el artículo 154 superior ha de entenderse cumplido igualmente respecto de dicho artículo”.

⁴ La Corte en Sentencias C-266 de 1995 y C-032 de 1996 se refirió expresamente al aval ministerial a los proyectos de ley.

⁵ Ver Sentencia C-121 de 2003. A. V. Eduardo Montealegre Lynett.

tal vez un poco testarudo. Pienso, que si el Congreso en su sabiduría, piensa que deben ser los 10 años, el tema de orden constitucional es un tema muy abierto para la posibilidad de seguir con ese magnífico beneficio de la Ley Quimbaya.

Como consta en el acta no se adjuntaron a la ponencia documentos que sustenten las objeciones que hoy afirma la cartera de Hacienda y por el contrario se manifiesta el acuerdo y compromiso en reuniones en la Casa de Gobierno y en eventos públicos.

3. Del impacto Fiscal

No existe un contenido de orden expreso constitucional que hable de impacto fiscal. Luego no puede haber objeciones por inconstitucionalidad.

Sin embargo, alguna lógica de la jerarquía de las leyes puede admitir que la Ley 819 de 2003 expedida por el Congreso, condiciona su labor legislativa.

De ser esto así, debemos señalar que la exigencia que se hace en la Ley 819 de 2003 artículo 7°, se refiere a un contenido de “la exposición de motivos” más no al articulado de los proyectos.

De las extensas discusiones llevadas a cabo en las sesiones de la Comisión Tercera del Senado de la República durante el trámite del Proyecto de ley número 30 de 2007 Cámara, 330 de 2008 Senado, se fortalece el estudio del marco fiscal con información estadística suministrada por la Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, como lo menciona en apartes del debate el honorable Senador de la República Omar Yepes Alzate de acuerdo al Acta 9 del 21 de octubre de 2008:

... *les leo: departamento del Quindío años 2002 al 2005. en el departamento del Quindío, Armenia, Buenavista, Calarcá, Circacia, Córdoba, Finlandia, La Tebaida, Génova, Salento y Quimbaya, según informe de economía regional del DANE se recaudó por impuesto de renta en los años del 2000 al 2005, la suma de 85.475 millones de pesos. En el reporte de la DIAN se presentó una exención del mencionado impuesto por valor de 41.929 millones de pesos como resultado del beneficio tributario establecido en la Ley 688 del 2000, que es la Ley Quimbaya al cual se acogieron 160 empresas del departamento, obviamente empresas nuevas y empresas preexistentes”.*

O sea luego de efectuar un cálculo porcentual se dejó de percibir un 49%, renta exenta del total del impuesto de renta recaudado, esto habló en el curso del 2000 al 2005, vale decir 6 años.

Departamentos de Risaralda años del 2001 al 2005, ya no del 2000 al 2005, sino del 2001 al 2005. Según informes de economía regional del DANE se recaudó por impuesto de renta en esos años la suma de 190.109 millones de pesos y en el reporte de la DIAN se presentó una exención del mencionado impuesto por valor de 4.282 millones, se acogieron 95 empresas de los municipios de Pereira, Dos Quebradas, Santa Rosa de Cabal y Marsella, se dejó de percibir un 2.25% como renta exenta del total del impuesto de renta y complementarios.

En el departamento de Caldas del 2001 al 2002 que fue el reporte que nos pasaron, en todo el departamento de Caldas, según informe de economía regional se recaudó por impuesto de renta en los años 2001 al 2002 la suma de 50.1800 millones de pesos, en el reporte

de la DIAN se presentó como exención 45 millones de pesos como beneficio del resultado tributario establecido, al cual se acogieron 6 empresas del municipio de Chinchiná, que fue el único que estuvo comprendido dentro de la ley.

Departamento del Valle del Cauca, del municipio de Tuluá - Valle, según informe de economía regional del DANE se recaudó por impuestos la suma de 19.470 millones en el año 2005 y la exención fue de 195 producto de una sola empresa que se acogió.

En el departamento del Tolima, del 2000 al 2005 vale decir los mismo 6 años del departamento del Quindío, la suma del recaudo fue de 209.000 millones de pesos y no se presentó como reporte de la DIAN exención del mencionado impuesto como producto de la Ley Quimbaya. No hay otro tipo de informaciones, sobre efectos que haya producido la ley en relación con los distintos municipios de los diferentes departamentos que se incluyeron para recibir esos beneficios.

Lo que sí es muy claro es que esas regiones, es una región realmente empobrecida porque los precios del café hoy en día son unos precios de ruinas y esa es básicamente y algo con el plátano y un poco de ganadería, el producto de las riquezas de esas zonas.

De otro lado, dentro de las objeciones sobre el marco fiscal nos permitimos realizar las siguientes consideraciones:

a) No se tiene en cuenta la disminución gradual de la exención al impuesto de renta regional. Pues el artículo 3° del proyecto de ley que nos ocupa, describe de manera clara que la exención será del 90% en el año 1 y decrecerá hasta el 70% del impuesto de renta en el año 7 después de expedida la ley para las empresas ubicadas en el departamento del Quindío. Para las empresas ubicadas fuera del departamento esta exención era solo del 60% en el primer año y del 40% en el año séptimo.

Contrario a ello, en las proyecciones presentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se observa cómo el monto de la exención nunca decrece, por el contrario asumen un escenario con un incremento exponencial en precios corrientes de un 503% al pasar de 16.659 millones de pesos en el 2007 a 100.449 millones para el 2016.

Al realizar un análisis sobre los beneficios que ha generado la ley en sus zonas de influencia nos damos cuenta que en Risaralda entre 1999 y 2002, según el reporte de la DIAN, se han acogido a la Ley Quimbaya 94 empresas entre nuevas y preexistentes, que reportaron una renta exenta por 1.800 millones de pesos. En este departamento sólo Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal y Marsella tienen el beneficio.

Así mismo en Caldas (sólo Chinchiná), se acogieron 13 industrias con renta exenta por 124 millones de pesos. Las cifras son pobres si se tiene en cuenta que sólo en un año se pueden reportar como sociedades constituidas en Caldas y Risaralda, entre 400 y 600 nuevas empresas, según las Cámaras de Comercio.

b) Proyecciones macroeconómicas lejanas de la realidad económica actual. El señor Ministro de Hacienda, avala las proyecciones presentadas como soporte de las objeciones presentadas, tomando como insumos el Producto Interno Bruto a precios corrientes del país, desconociendo las grandes asimetrías que representa la producción en los departamentos en mención frente al PIB Nacional. No es comprensible pensar que

la producción de Chinchiná puede compararse con la producción de Medellín o Bogotá a la hora de proyectar el impacto de una medida que propicia el empleo de una región marginal dentro de la economía regional así sea para estudiar el recaudo de un impuesto Nacional.

No es admisible la argumentación del Gobierno en el sentido de que el Ministerio no emitió concepto del análisis de impacto fiscal que se presentó en el proyecto. Efectivamente no lo hizo, por lo que debe entenderse que durante el trámite del mismo estuvo de acuerdo con el mismo.

Ahora expresa no estarlo, con lo cual, quiere invertir la carga de las obligaciones que le correspondían; así lo expresa el inciso tercero del mismo artículo 7° de la Ley 819 de 2003 cuando afirma:

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Proposición

Con fundamento en las apreciaciones sociales y jurídicas expuestas en el presente informe, solicitamos ante las honorables Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, que se insista en la constitucionalidad del **Proyecto de ley número 30 de 2007 Cámara 330 de 2008 Senado, por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya. (Ley 608 de 2000)**. Por lo tanto proponemos RECHAZAR las objeciones planteadas por el Gobierno Nacional.

Cordialmente,
 Senador de la República,
Aurelio Iragorri Hormaza, Alexandra Moreno Piraquive.
 Representantes a la Cámara,
Felipe Fabián Orozco Vivas, Gloria Stella Díaz Ortiz.

CONTENIDO

Gaceta número 228 - Miércoles 22 de abril de 2009	Págs.
CAMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
Ponencia para segundo debate, Pliego de modificaciones, Texto propuesto y Texto definitivo al Proyecto de ley número 106 de 2008 Senado, 004 de 2008 Cámara, por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación: se dictan normas para el fomento de una cultura de la educación y se conceden facultades extraordinarias para reorganizar el sistema y el Icfes, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado.	1
INFORMES DE LA COMISION ACCIDENTAL, SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Informe de la Comisión Accidental, sobre las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 30 de 2007 Cámara, 330 de 2008 Senado, por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya. (Ley 608 de 2000).	12