



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 862

Bogotá, D. C., jueves, 28 de julio de 2022

EDICIÓN DE 3 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTO JURÍDICO

CONCEPTO JURÍDICO ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES PROYECTO DE LEY NÚMERO 367 DE 2022 SENADO, 306 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se transforma la naturaleza del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y régimen legal.

Bogotá D.C.,

Honorable Presidente del Senado

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

Honorables Senadores Ponentes

AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS

MILLA PATRICIA ROMERO SOTO,

MANUEL BITERVO PALCHUCAN CHINGAL,

LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ,

NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF

Congreso de la República

Ciudad

REF.: Concepto al Proyecto de Ley 367 de 2022 Senado, 306 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se transforma la naturaleza del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y régimen legal".

Respetados Senadores:

Con el propósito de contribuir con argumentos jurídicos y académicos a la plenaria del Senado para el último debate que le resta al Proyecto de Ley 367 de 2022 Senado, 306 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se transforma la naturaleza del Instituto Nacional de Cancerología, se define su objeto, funciones, estructura y régimen legal", la Asociación Colombiana de Universidades -ASCUN-, que representa a universidades e instituciones universitarias oficiales y no oficiales, procedió a enviar a sus IES asociadas el informe de ponencia aprobado en la Comisión Séptima de Senado del Proyecto de Ley de referencia, para conocer su punto de vista con relación al impacto que tendría en el Sistema de Educación Superior en Colombia, que el Instituto Nacional de Cancerología a través de una Ley de la República pueda desarrollar programas de formación en los niveles de postgrados y otorgar títulos de reconocimiento académico.

A continuación, presentamos la percepción del sector que se sintetiza en consideraciones de orden constitucional, legal y de inconveniencia como son: i. Vulneración del principio constitucional de unidad de materia, ii) Desconocimiento de la Ley 30 de 1992 y la Ley 2142 de 2021; iii) Fraccionamiento del Sistema de Educación Superior y del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación y dispersión normativa.

i. Vulneración del principio constitucional de unidad de materia

El artículo tercero del Proyecto de Ley 367 de 2022 Senado, 306 de 2021 Cámara, propuesto en el informe de ponencia para primer debate en Senado y que fue aprobado por la Comisión Séptima de esta corporación, tuvo modificaciones sustanciales frente al texto que fue aprobado por la Cámara de Representantes, conllevando a vulnerar el principio constitucional de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política al establecer dentro del objeto del Instituto Nacional de Cancerología (INC), el diseño de los programas de formación académica en el nivel de postgrado así:

Artículo 3° Objeto del INC. El Instituto Nacional de Cancerología tendrá por objeto desarrollar actividades de autoridad técnico científica para el control integral del cáncer, realizar investigación, desarrollo e innovación; programas de salud pública en el ámbito de la prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación de la enfermedad; prestar atención integral del cáncer; diseñar y ejecutar programas de formación en el nivel de postgrados y educación continua y otorgar los títulos de reconocimiento académico. (subraya y negrilla fuera de texto)

El apartado subrayado que hace referencia al ofrecimiento de educación superior, no guarda relación alguna ni con la naturaleza jurídica ni con el objeto del INC por lo siguiente: la naturaleza jurídica del INC no es transformarse en una Institución de Educación Superior ni transformarse en un ente universitario autónomo o en un establecimiento público vinculado al Ministerio de Educación Nacional como lo determina la Ley 30 de 1992 para la prestación del servicio público de educación superior, si no transformarse de una Empresa Social del Estado a una entidad pública de naturaleza especial con personería jurídica perteneciente al sector descentralizado de la rama ejecutiva, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social e integrante del Sistema de Seguridad Social en Salud y el Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación cuyo objeto en general es desarrollar actividades de atención e investigación del cáncer.

Al respecto, el artículo 158 de la Constitución Política de Colombia establece "todo proyecto de Ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión (...)" En este sentido el artículo 148 de la Ley 5 de 1992 establece el rechazo de disposiciones "cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacione con una misma materia. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión"

La Corte Constitucional en Sentencia C-132 de 2012 ha señalado los siguientes presupuestos a tener en cuenta en el desarrollo del principio de unidad de materia y su importancia para propender por un ejercicio transparente y coherente de la función legislativa.

"A partir de su regulación constitucional, la Corte ha destacado que el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, v. simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia. "cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado" (Subraya y negrilla fuera de texto)

Conforme las normas legales y a la jurisprudencia, la Comisión Séptima de Senado incurrió en un yerro al aprobar en el debate de la Comisión el apartado *"diseñar y ejecutar programas de formación en el nivel de postgrados y educación continua y otorgar los títulos de reconocimiento académico"*, al no guardar relación con la transformación de la naturaleza jurídica, objeto y funciones del INS, en relación con el articulado global al tratarse de una materia aislada no coherente con el contenido del proyecto.

ii. Desconocimiento de la Ley 30 de 1992 y la Ley 2142 de 2021

El servicio público de la Educación Superior se encuentra regulado principalmente en la Ley 30 de 1992, norma que en su artículo 16 expresamente señala cuales son las instituciones de educación superior, que por su carácter académico se clasifican en Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas¹ Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas y Universidades; definiendo para cada una de ellas su naturaleza jurídica si son públicas o privadas y su alcance para desarrollar programas académicos así:

- Instituciones técnicas profesionales: a nivel de pregrado: programas técnicos profesionales; a nivel de postgrado: especializaciones técnicas profesionales;
- Instituciones tecnológicas: a nivel de pregrado: programas técnicos profesionales y programas tecnológicos; a nivel de postgrado: especializaciones técnicas profesionales y especializaciones tecnológicas.

¹ Reconocidas como Instituciones de Educación Superior mediante la Ley 115 de 1994 y reglamentada en la Ley 749 de 2002

- Instituciones universitarias o escuelas tecnológicas: a nivel de pregrado: programas técnicos profesionales, programas tecnológicos y programas profesionales; a nivel de postgrado: especializaciones técnicas profesionales, especializaciones tecnológicas y especializaciones profesionales; así como maestría y doctorado si cumplen con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 30 de 1992
- Universidades: a nivel de pregrado: programas técnicos profesionales, programas tecnológicos y programas profesionales; a nivel de postgrado: especializaciones técnicas profesionales, especializaciones tecnológicas, especializaciones profesionales, maestrías y doctorados, siempre que cumplan los requisitos señalados en los artículos 19 y 20 de la Ley 30 de 1992.

De otra parte, la Ley 30 de 1992 indica en su artículo 24 que el título es el reconocimiento expreso de carácter académico que se hace constar en un diploma y que se otorga a una persona tras la culminación de un programa, por haber adquirido un saber determinado en una Institución de Educación Superior. Es importante destacar que la ley 30 de 1992 al regular a las Instituciones de Educación Superior se enfoca en las dimensiones misionales de la docencia, la investigación y la proyección social que posibilita el desarrollo de potencialidades de ser humano de una manera integral y no están concebidas como entidades con múltiples objetos o frentes de acción, sino con un enfoque claro y específico para la prestación del servicio público de la educación superior.

Es de reconocer que el Instituto Nacional de Cancerología desempeña una importante misión en el control integral del cáncer en sus diferentes facetas, siendo una institución con un objeto principalmente asistencial en el marco de la prestación de servicios de salud, así como autoridad científica nacional y líder de procesos de investigación e innovación. En materia de educación, es claro que el Instituto actualmente efectúa importantes aportes al sistema educativo, pues apoya los procesos de formación de talento humano en salud a través de convenios docencia servicio suscritos con instituciones de educación superior. Es así que las actividades del INC en el medio educativo se realizan a través del apoyo a programas de educación superior que previamente han sido objeto de evaluación por parte del Ministerio de Educación Nacional y que en estos procesos se ha dado cumplimiento a una filosofía institucional y la vocación académica para la cual están creadas las instituciones de educación superior.

La articulación sistémica de las instituciones permite sinergias fundamentales en cualquier país. En tal sentido, el Instituto no desarrolla ni debe desarrollar de manera autónoma los programas de formación de postgrado en el área de la salud, se debe reconocer y exaltar su naturaleza como escenario de práctica docente asistencial dentro de la relación docencia servicio de un programa académico, en los términos del Decreto 1330 de 2019 y de los artículos 2.7.1.1.2. y siguientes del Decreto 780 de 2016, norma última en donde es claro que un escenario de práctica del área de la salud corresponde a los espacios institucionales (como el Instituto) y comunitarios que intervienen en la atención integral en salud de la población.

A su vez, entendiendo su naturaleza como escenario de práctica del área de la salud, es importante recalcar que, aunque la especialidad en la atención en salud del Instituto es de gran relevancia, el Instituto no es la única institución asistencial orientada a atender este tipo de patologías ni a generar dinámicas de investigación e innovación en materia del control del cáncer en el país.

De igual manera, siendo su objeto principal el ámbito de la salud, la asignación de funciones de creación y desarrollo de programas formales y la consecuente expedición de títulos, no garantiza de ninguna manera la formación integral de los estudiantes como sujetos en torno a los cuales se desarrolla el sistema nacional educativo. Por el contrario, el desarrollo de programas por parte de una institución eminentemente enfocada en la prestación de servicios de salud conllevaría un enfoque de formación eminentemente asistencial poniendo en riesgo la atención sobre las actividades académicas, de proyección social y complementarias, que en su conjunto son los pilares que dan origen a un perfil profesional integral del posgraduado egresado.

Se recalca que el Instituto cuenta con un objeto de acción principal que no corresponde al ámbito educativo, no tiene la naturaleza jurídica de ser una institución de educación superior, y en tal contexto, no resulta apropiada la inclusión legal de las actividades de diseño de programas formales de posgrado ni la ejecución de manera independiente, ni la facultad autónoma para otorgar títulos, sin la correspondiente participación, vocería, acompañamiento, estructuración y supervisión académica por parte de una institución de educación superior.

De otra parte, el proyecto de Ley 367 de 2022 Senado, 306 de 2021 Cámara, desconoce las disposiciones de la Ley 2142 de 2021 que tiene como propósito que los institutos y centros de investigación reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, puedan obtener el registro calificado para ofrecer y desarrollar programas académicos de maestría y doctorados, previa reglamentación que realice Gobierno Nacional. Esta norma a pesar de estar vigente no ha sido reglamentada por el Ministerio de Educación Nacional para establecer cuáles son los requisitos necesarios, para la obtención, ampliación, extensión y demás trámites asociados al registro calificado para los programas de maestría y doctorado por parte de los centros e institutos de investigación y si es aplicable o no a las especialidades médico quirúrgicas.

iii. Fraccionamiento del Sistema de Educación Superior y del Sistema Nacional de CTeI y dispersión normativa.

La inclusión de una entidad como el Instituto Nacional de Cancerología dentro del sistema educativo, genera una gran incertidumbre para todos los actores involucrados en la prestación del servicio público de la educación. En primera instancia, el proyecto contraría ampliamente las disposiciones de la ley 30 de 1992 sin establecer modificaciones para dicha ley que permitan entender el rol, la calidad y la naturaleza jurídica del Instituto dentro del sistema.

En segundo lugar, la propuesta de norma impacta la estructura del sistema de aseguramiento de la calidad, creando grandes preocupaciones sobre la aplicabilidad y cumplimiento por parte del Instituto de las condiciones de calidad institucionales y de programa que actualmente se exigen taxativamente a las instituciones de educación superior con base en lo establecido en el Decreto 1330 de 2019 y las resoluciones que la reglamentan. Lo anterior, sin ahondar sobre la desarticulación que el proyecto de ley generaría respecto al sistema nacional de acreditación, al sistema de información de la educación superior SNIES, la naturaleza jurídica de las universidades estatales, así como con los regímenes de docentes y estudiantes creados en la citada Ley 30 de 1992 para las IES.

En tercer lugar, la desnaturalización del objeto legal del Instituto. Preocupa enormemente el impacto del alcance futuro que tendrá el desarrollo de la relación docencia servicio exigida a las IES para el desarrollo de los programas de educación superior en el área de salud, quedando en cabeza de una misma institución, el papel de educador y de escenario de práctica sin distinguir los límites legales que garanticen que los estudiantes desarrollen sus prácticas formativas en condiciones adecuadas de seguridad, protección y bienestar, con el alcance señalado en el artículo 2.7.1.1.15 del Decreto 780 de 2016.

En cuarto lugar, integra un sujeto ajeno a la prestación del servicio de la educación en una estructura ya consolidada que pone en tela de juicio el alcance y ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le corresponde realizar al gobierno nacional sobre las IES, pues pondría en cabeza de una misma institución funciones cuya vigilancia estarán concomitantemente a cargo tanto de la Superintendencia Nacional de Salud, como del Ministerio de Salud y del Ministerio de Educación Nacional.

Preocupa ampliamente que a través de este proyecto de ley se incluya a una institución prestadora de servicios de salud en el marco del sistema de aseguramiento de la calidad en educación, pues a futuro abre una ventana para que otras entidades prestadoras de salud o clínicas de tercer nivel, en el marco de la aplicación del derecho fundamental a la igualdad, pretendan desarrollar programas y otorgar títulos de educación superior a partir de la expedición masiva y desorganizada de leyes particulares para cada centro de conocimiento, poniendo en riesgo la organización del Sistema de Educación en Colombia y el cumplimiento de las condiciones de calidad institucionales y de programas que garanticen egresados especialistas con las competencias integrales necesarias para su desempeño profesional.

En muchos países se viene trabajando en los conceptos de ecosistema o sistemas articulados, tanto de educación, como de ciencia, tecnología e innovación; esto, con el fin de generar relaciones sinérgicas entre actores diferenciados que colaboran entre sí, tanto para el desarrollo del país como para su aporte frente a las problemáticas mundiales. En esta lógica, se toman decisiones de política que motiven a que las instituciones trabajen de manera conjunta, colaborativa y articulada, evitando a toda costa la atomización de esfuerzos con muchas instituciones trabajando en acciones muy similares de manera aislada, cuyos efectos son muy limitados. En Colombia también se han generado iniciativas que fortalecen a que las IES trabajen de manera

coordinada con los centros e institutos de investigación, así como con las empresas y otras organizaciones. Sin embargo, estos esfuerzos se podrían ver diezmos cuando tanto quienes componen el sistema de educación superior, como los actores del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación, realicen todas funciones similares, aisladas, compitiendo por recursos limitados y con un efecto muy disminuido frente a los complejos problemas que enfrenta hoy el país y el mundo.

Conclusiones

Por los argumentos expuestos que expresan el sentir del sector y en coherencia con los argumentos esgrimidos por la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina - ASCOFAME, se solicita respetuosamente al Congreso de la República eliminar del informe de ponencia para el último debate del Proyecto de Ley 367 de 2022 Senado, 306 de 2021 Cámara los apartados señalados que conceden competencias exclusivas de las instituciones de educación superior al Instituto Nacional de Cancerología en relación con el diseño, ejecución de programas de formación, reconocimiento y otorgamiento de títulos específicamente en el nivel postgrado, en atención a que su actual contenido vulnera el principio de unidad de materia, fragmenta la estructura del Sistema de Educación Superior en Colombia regulado por la Ley 30 de 1992, disminuye la capacidad que se ha generado en el país con la articulación entre instituciones y genera inequidad y desconfianza de la comunidad educativa.

Cordialmente,


OSCAR DOMÍNGUEZ GONZÁLEZ
Director Ejecutivo

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los VEINI OCHO (28) días del mes de julio del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes: consideraciones.

CONCEPTO: ASOCIACION COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES
REFRENDADO POR: OSCAR DOMINGUEZ GONZALEZ - DIRECTIVO EJECUTIVO

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 367/2022 SENADO

TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DEL CUAL SE TRANSFORMA LA NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE CANCEROLOGÍA, SE DEFINE SU OBJETO, FUNCIONES, ESTRUCTURA Y RÉGIMEN LEGAL."

NÚMERO DE FOLIOS: SIETE (7)

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: JUEVES 28 DE JULIO DE 2022

HORA: 11:39 A.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

La Secretario,


PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
SECRETARIO
COMISIÓN SÉPTIMA