



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 548

Bogotá, D. C., viernes, 27 de julio de 2018

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 12 DE 2018 SENADO

por medio del cual se establecen lineamientos para la implementación de las escuelas para padres y madres en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país, se deroga la Ley 1404 de 2010 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Las instituciones educativas públicas y privadas garantizarán la participación obligatoria de los padres, madres, tutores y cuidadores de los estudiantes de preescolar, básica y media en las escuelas de padres y madres, con el fin de involucrarlos directamente en los procesos formativos, académicos, de valores y principios de los menores a su cargo, fortalecer la familia como núcleo fundamental de la sociedad, y para informar, atender, prevenir y diagnosticar en temas que atenten contra la salud física y mental de los niños y sus padres.

Artículo 2°. Las instituciones educativas públicas y privadas implementarán las escuelas para padres y madres en los niveles de preescolar, básica y media, para garantizar la formación integral de los educandos, así como la información, atención y prevención en el desarrollo físico, mental y psicosocial de los niños y niñas, teniendo en cuenta que la familia es el ambiente natural de desarrollo de los menores, de conformidad con la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (1989), y la Constitución Política de Colombia en los artículos 42 y 67.

Artículo 3. El Proyecto Educativo Institucional de las instituciones educativas deberá contener un apartado especial en el cual se definirá cómo se

desarrollará su escuela de padres y madres, la cual deberá estar alineada y articulada con su Misión, su Visión y sus Principios y Valores. Se respetará la orientación definida por las instituciones educativas para dichas Escuelas de Padres, respetando así la autonomía institucional y el derecho que les asiste a los padres de elegir la educación que deseen para sus hijos, artículos 27 y 68 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 4°. De acuerdo a la programación establecida por la institución educativa, los padres, madres, tutores y cuidadores de los estudiantes de preescolar, básica primaria, básica secundaria y media tendrán la obligatoriedad de asistir a la escuela de padres y madres, so pena de incurrir en sanciones estipuladas en el Manual de Convivencia.

El contenido de las mismas será definido por la Institución Educativa con la Junta de Padres de Familia, de acuerdo con sus principios y valores y de conformidad con la etapa evolutiva de los estudiantes de acuerdo a su edad y al contexto en el cual se encuentra la institución educativa, buscando apoyar a los padres y madres en su función de primeros y fundamentales educadores para la vida.

Artículo 5°. Las Escuelas de Padres y Madres deberá ser un programa estructurado y construido por la comunidad educativa (entiéndase, directivos, docentes, padres de familia, estudiantes, psicólogos o psicoorientadores) quienes, con el apoyo de expertos, determinarán los objetivos, metodologías, contenidos y periodicidad en la cual se desarrollarán actividades que brinden elementos a los padres de familia para favorecer un acompañamiento más cercano y efectivo al proceso formativo de sus hijos.

Artículo 6°. Para la elaboración de la Escuelas de Padres y Madres cada institución educativa:

1. Deberá conformar un equipo responsable del diseño, implementación, evaluación y ajuste del mismo.
2. Deberá partir de un diagnóstico institucional que le permita conocer las principales problemáticas familiares de su contexto con el fin de determinar las temáticas a desarrollar.
3. Deberá definir un programa específico para cada uno de los niveles que lo componen, a saber, preescolar, básica primaria, básica secundaria y media, con el fin de responder a las necesidades propias de cada una de estas etapas evolutivas.
4. Deberá incorporar en el desarrollo de sus temáticas, además de las propias de su contexto, formación en los siguientes aspectos:
 - a) Conocimiento de la ley de infancia y adolescencia.
 - b) Responsabilidades de los padres en la crianza de sus hijos.
 - c) Fomento del cuidado personal de los hijos.
 - d) Desarrollo de la autonomía de los hijos de acuerdo a su etapa evolutiva.
 - e) Promoción de estilos de vida saludables y prevención de consumo de sustancias psicoactivas.
 - f) Formación en sexualidad con un lenguaje apropiado y acorde a su edad y su nivel de desarrollo.
 - g) Prohibición del maltrato físico y psicológico o los tratos degradantes o humillantes.
 - h) Uso y aprovechamiento del tiempo libre.

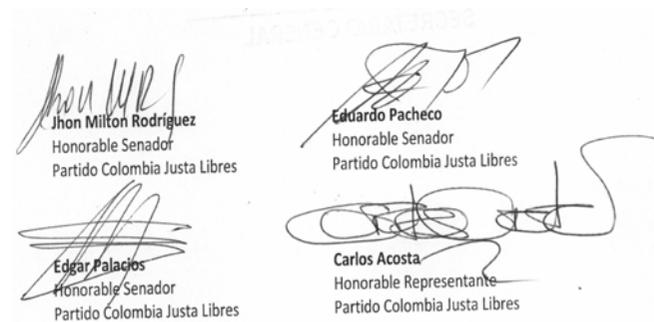
Parágrafo. Dentro del año lectivo escolar se debe garantizar la realización de mínimo cuatro escuelas de padres por nivel así: 4 para preescolar, 4 para básica primaria, 4 para básica secundaria y 4 para la media.

Artículo 6°. El Ministerio de Educación Nacional desarrollará, reglamentará, promocionará y promoverá la implementación de las escuelas para padres y madres de las instituciones educativas públicas y privadas en todos sus niveles, garantizando la capacitación con entidades competentes y profesionales especializados una vez cada semestre escolar a los docentes y directivos docentes quienes ejecutarán las escuelas para padres y madres, de manera que se constituya en un elemento fundamental del PEI que repose con sus respectivos lineamientos en el manual de convivencia, especialmente por las disposiciones en el artículo 7° de la Ley 115 de 1194 y los artículos 14, 30 y 31 del Decreto número 1860 de 1999, el cual permitirá sanción para aquellos padres, madres y tutores que no cumplan con este parámetro.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional en un plazo de un año tendrá a disposición de la comunidad educativa, a través del portal Colombia Aprende, un espacio en el cual se podrá acceder a contenidos, talleres, y temáticas que pueden ser

utilizados por las instituciones educativas para el desarrollo de dicho programa.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga la Ley 1404 de 2010, y las demás que le sean contrarias.



Jhon Milton Rodríguez
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres

Eduardo Pacheco
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres

Edgar Palacios
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres

Carlos Acosta
Honorable Representante
Partido Colombia Justa Libres

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto

El objeto del proyecto de ley es la modificación de la Ley 1404 de 2010 para la implementación y participación de los padres y madres de familia a través de las escuelas para padres de preescolar, básica y media.

2. Justificación

Según el artículo 7° de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, es la familia el “núcleo fundamental de la sociedad y primer responsable de la educación de los hijos”, razón por la cual es indispensable ofrecer espacios de formación y crecimiento a los padres y madres de familia con el fin de apoyarlos en esta importante y vital labor de cara a la construcción de una sociedad más humana y humanizadora.

En tal sentido, y teniendo en cuenta la incidencia que tienen las instituciones educativas en el núcleo familiar, en 2010 se promulgó la Ley 1404 en la cual se determina la obligatoriedad de la conformación de un programa de escuela de padres y madres en todas y cada una de las instituciones oficiales y no oficiales del país, sin embargo la falta de reglamentación y definición de unas directrices que orienten la implementación de la misma, hacen evidente la necesidad de proponer un ajuste, para precisar unos lineamientos claros y concretos del sentido de este programa y así fijar los cimientos para un decreto reglamentario que pueda dar viabilidad a la aplicación de esta disposición.

Tal como lo determina el artículo 14 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y Adolescencia) Artículo “La responsabilidad parental es un complemento de la patria potestad establecida en la legislación civil. Es además, la obligación inherente a la orientación, cuidado, acompañamiento y crianza de los niños, las niñas y los adolescentes durante su proceso de formación. Esto incluye la responsabilidad compartida y solidaria del padre y la madre de asegurarse de que los niños, las niñas y los adolescentes puedan lograr el máximo nivel de satisfacción de sus derechos”. Es así como son los padres quienes deben en primera instancia orientar, cuidar, acompañar y formar a sus hijos, sin embargo,

en muchas oportunidades estos, no cuentan con las herramientas necesarias para brindar tal apoyo, ya sea como producto de vacíos en el proceso personal o por falta de información o conocimiento de asuntos relacionados con las etapas de desarrollo físico y emocional de los menores.

Es allí, donde la escuela cumple un papel fundamental, como apoyo a la construcción de tejido social, ya que además de brindar formación a sus educandos tiene como responsabilidad:

- “Abrir espacios de comunicación con los padres de familia para el seguimiento del proceso educativo y propiciar la democracia en las relaciones dentro de la comunidad educativa” (Num 5. Artículo 42 Ley 1098 de 2006).
- “Establecer la detección oportuna y el apoyo y la orientación en casos de malnutrición, maltrato, abandono, abuso sexual, violencia intrafamiliar, y explotación económica y laboral, las formas contemporáneas de servidumbre y esclavitud, incluidas las peores formas de trabajo infantil”. (Num 2. Artículo 44 Ley 1098 de 2006).

Igualmente, en la Ley 1620 de 2013 en el artículo 22, y de manera particular en los numerales 1 y 3 se señala que:

“La familia, como parte de la comunidad educativa, en el marco del Sistema Nacional de convivencia escolar y formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar, además de las obligaciones consagradas en el artículo 67 de la Constitución Política, en la Ley 115 de 1994, la Ley 1098 de 2006, la Ley 1453 de 2011 y demás normas vigentes, deberá:

1. Proveer a sus hijos espacios y ambientes en el hogar, que generen confianza, ternura, cuidado y protección de sí y de su entorno físico, social y ambiental (...).
3. Acompañar de forma permanente y activa a sus hijos en el proceso pedagógico que adelanta el establecimiento educativo para la convivencia y la sexualidad.

Todo lo anterior requiere no sólo de buena voluntad por parte de los padres sino de un proceso serio, estructurado y sistemático de formación que ofrezca elementos de crecimiento para cumplir con la función social de ser el ente de socialización primario de toda persona.

Es por ello que este proyecto de ley tiene como propósito que las instituciones educativas públicas y privadas garanticen la participación obligatoria de los padres, madres y tutores de los estudiantes de primera infancia, básica y media con el fin de involucrarlos directamente en los procesos formativos, académicos, de valores y principios de los menores a su cargo.

Lo anterior implica que el Ministerio de Educación Nacional deba articular en sus programas de capacitación a las entidades competentes en los

temas referentes a las escuelas para padres y madres en la capacitación del órgano a cargo en cada institución educativa para garantizar la información, atención y prevención en el desarrollo físico, mental y psicosexual y psicosocial de los niños y niñas, teniendo en cuenta que la familia es el ambiente natural de desarrollo de los menores, tal como lo propone la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (1989) y de acuerdo a la Constitución Política en los artículos 67 “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”, 38 “Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”, y el artículo 7° de la Ley 115 de 1994 “La familia. A la familia como núcleo fundamental de la sociedad y primer responsable de la educación de los hijos, hasta la mayoría de edad o hasta cuando ocurra cualquier otra clase o forma de emancipación, le corresponde: a) Matricular a sus hijos en instituciones educativas que respondan a sus expectativas, para que reciban una educación conforme a los fines y objetivos establecidos en la Constitución, la ley y el proyecto educativo institucional; b) Participar en las asociaciones de padres de familia; c) Informarse sobre el rendimiento académico y el comportamiento de sus hijos, y sobre la marcha de la institución educativa, y en ambos casos, participar en las acciones de mejoramiento; d) Buscar y recibir orientación sobre la educación de los hijos; e) Participar en el Consejo Directivo, asociaciones o comités, para velar por la adecuada prestación del servicio educativo; f) Contribuir solidariamente con la institución educativa para la formación de sus hijos, y g) Educar a sus hijos y

proporcionarles en el hogar el ambiente adecuado para su desarrollo integral.

Las escuelas para padres y madres deben ser un órgano permanente, ya que una de las realidades más apremiantes a la que como sociedad nos enfrentamos es a la desintegración del núcleo social primordial que permite que nuestros niños, niñas, adolescentes, jóvenes e incluso adultos, encuentren un espacio de crecimiento positivo y enriquecedor. Estas escuelas deberán propender por el fortalecimiento de esta institución social en dos sentidos: Involucrando a esta cada vez más y en los procesos formativos de sus hijos, promoviendo la formación de los padres desde la misma institución educativa, ya que se ha evidenciado que aún debemos avanzar mucho en la preparación de los padres de cara a una educación en la cual ellos tomen conciencia y adquieran herramientas para su indelegable responsabilidad como tutores principales y primordiales de sus hijos.

Somos un país pluriétnico y multicultural lo cual implica que en nuestra pequeña “aldea global”, coexisten múltiples aldeas que cada cual tiene su propia identidad y esto no se puede desconocer. Las escuelas para padres, por tanto, deben no solo que tener en cuenta esta realidad, sino que deben velar por su fortalecimiento como apuesta por la reivindicación de la posibilidad de construir un proyecto de país, a partir del respeto sin ningún tipo de discriminación, lo que hace necesario un trabajo en equipo, ya que el desarrollo social del individuo comienza en el hogar con los padres, continúa en la escuela y se prolonga en la interacción con los diferentes grupos sociales. De ahí la urgencia de que exista un acuerdo y el apoyo de las partes, para que los criterios de orientación apunten hacia los mismos objetivos.

3. MARCO NORMATIVO

La Constitución Política consagra:

Artículo 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia.

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

El Código de Infancia y Adolescencia

Artículo 1°. **Finalidad.** Este código tiene por finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.

Artículo 2°. **Objeto.** El presente código tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado.

Artículo 10. **Corresponsabilidad.** Para los efectos de este código, se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección.

Artículo 14. **La Responsabilidad Parental.** La responsabilidad parental es un complemento de la patria potestad establecida en la legislación civil. Es, además, la obligación inherente a la orientación, cuidado, acompañamiento y crianza de los niños, las niñas y los adolescentes durante su proceso de formación. Esto incluye la responsabilidad compartida y solidaria del padre y la madre de asegurarse que los niños, las niñas y los adolescentes puedan lograr el máximo nivel de satisfacción de sus derechos.

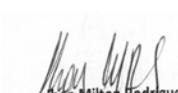
4. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal de acuerdo a la Ley 819 de 2003, toda vez que cada institución educativa realizará las escuelas para padres y madres con los respectivos recursos asignados en la respectiva vigencia fiscal y con el recurso humano que integra su planta de personal.

Proposición

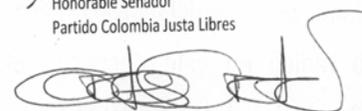
Por lo anterior, ponemos a consideración el presente proyecto de ley, en los términos de la exposición de motivos y en el ejercicio de las facultades constitucionales consagradas en el Capítulo III de la Constitución Política, y legales establecidas en la Ley 5ª de 1992.

De los honorables Congresistas,


Jhon Milton Rodríguez
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres


Eduardo Pacheco
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres


Edgar Palacios
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres


Carlos Acosta
Honorable Representante
Partido Colombia Justa Libres

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de julio del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 12 de 2018 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Jhon Milton Rodríguez*, *Eduardo Emilio*

Pacheco, Edgar Palacios Mizrahi y el honorable Representante *Carlos Eduardo Acosta Lozano*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 12 de 2018 Senado, *por medio del cual se deroga la Ley 1404 de 2010 y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Jhon Milton Rodríguez, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Édgar Enrique Palacios Mizrahi* y el honorable Representante *Carlos Eduardo Acosta Lozano*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta constitucional permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 13 DE 2018
SENADO**

por medio del cual se fortalece la educación a distancia a través de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación reconoce la misión de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia de Colombia, creada mediante Ley 52 de 1981, como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Educación Nacional, y que

fue transformada por el Congreso de la República mediante la Ley 396 del 5 de agosto de 1997.

Artículo 2°. Ríndase reconocimiento a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia por arduo trabajo y aportes invaluable a la educación brindando a las poblaciones vulnerables y alejadas la posibilidad de acceder a la educación manteniendo la unidad de las familias y aportando al progreso de la región.

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno nacional para que, en cumplimiento y de conformidad con la Constitución Política y las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, sus Decretos Reglamentarios y la Ley 819 de 2003, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, durante cinco (5) años consecutivos, las partidas presupuestales necesarias para financiar la infraestructura física y tecnológica de la UNAD en cumplimiento de su misión por valor de 250.000.000, doscientos cincuenta mil millones de pesos (\$50.000.000) anualmente.

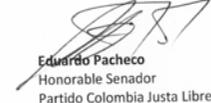
Artículo 4°. Autorizar a la UNAD para crear el fondo de liderazgo y emprendimiento Regional Unadista que permita con cargo al 10% de los recursos definidos por esta Ley, se financien proyectos de los mejores estudiantes que impacten directamente la región y su entorno. La reglamentación será definida por la Universidad.

Artículo 5°. Autorízase al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a la presente ley.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás que le sean contrarias.


Jhon Milton Rodríguez
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres


Edgar Palacios
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres


Eduardo Pacheco
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres


Carlos Acosta
Honorable Representante
Partido Colombia Justa Libres

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. RESEÑA HISTÓRICA

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), es un Proyecto Educativo que nació con el nombre de Unidad Universitaria del Sur de Bogotá, Unisur, mediante la Ley 52 de 1981, como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Educación Nacional, y que fue transformada por el Congreso de la República mediante la Ley 396 del 5 de agosto de 1997 en Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD). El objeto fue diseñar e implementar programas académicos con la estrategia pedagógica de la educación a distancia pertinente con las necesidades locales, regionales, nacionales e internacionales, acordes con los retos y las demandas de una sociedad democrática, participativa y dinámica, con los modelos científicos, sociales y culturales que contextualizan al siglo XXI.

Desde su puesta en marcha en abril de 1982, la Universidad se ha caracterizado por su compromiso con las comunidades y las poblaciones que no han tenido acceso a una capacitación técnica, sociohumanístico y comunitario. Promoviendo la recuperación de los tejidos sociales, la generación de espacios laborales y la formación para la decisión y la participación ciudadana.

Desde sus inicios, la UNAD, ha tenido como principio de actuación, la formación continuada y la Educación Permanente, consideradas como Educación para Todos, aplicados a los diferentes niveles de formación, lo cual le ha permitido adquirir el carácter de Universidad como ente autónomo.

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), mediante Decreto número 2770 de 2006, por el cual se transforma la UNAD en un ente Universitario Autónomo de orden nacional, con régimen especial en los términos de la Ley 30 de 1992, personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y capacidad para gobernarse, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, conservando la misma denominación.

La Universidad, tiene cobertura nacional a través de 8 zonas, 65 Centros Regionales de Educación a Distancia y su representación en los Estados Unidos, a través de la UNAD Florida; como espacios académicos de la institución a través de los cuales se ofrecen programas académicos desde la educación básica y media.

Desde el punto de vista de su función social, la UNAD diseña y desarrolla programas de formación académica pertinentes con las necesidades locales, regionales y nacionales; lidera procesos de apertura y democratización mediante la estrategia a distancia con metodologías innovadoras, acordes con las demandas y retos de la sociedad colombiana del presente y abierta al nuevo milenio.

Actualmente la UNAD, es la única institución pública de educación superior que ofrece todos sus programas de formación profesional con la metodología de educación a distancia, lo cual le ha permitido formular y desarrollar procesos académicos y administrativos adecuados a esta estrategia.

Con su estrategia pedagógica, la UNAD contribuye a la creación de condiciones que fomenten el arraigo y la permanencia de sus estudiantes y egresados en sus lugares de origen. De esta manera, la UNAD coadyuva a disminuir el fenómeno de la migración hacia las ciudades de mayor desarrollo y a fomentar, desde sus currículos, la formación del espíritu empresarial y creativo para la búsqueda de soluciones pertinentes a las necesidades de las regiones en las cuales hace presencia.

En el marco de la Educación a Distancia, la UNAD privilegia los siguientes aspectos:

1. Propone nuevos roles a docentes y alumnos. El docente asume el papel de mediador del proceso. El alumno es el protagonista de su proceso de apropiación del saber, aprender a hacer, aprender a aprender y aprender haciendo.
2. Facilita la interacción pedagógica a través del empleo de diversos medios y mediaciones pedagógicas.
3. Permite al estudiante avanzar en su aprendizaje de acuerdo con la situación particular de factores internos tales como: variables de estructura cognoscitiva, capacidad intelectual, motivación, actitudes y personalidad.
4. Promueve la comunicación multidireccional permanente entre los diferentes actores del proceso formativo.
5. Brinda la oportunidad al estudiante de elegir fuentes de información alternativas y actividades opcionales para satisfacer las necesidades de aprendizaje.
6. Facilita la creación de diversos escenarios pedagógicos para el aprendizaje tales como: el estudio individual, el trabajo en pequeños grupos, participación en seminarios investigativos, espacios de acompañamiento y asesoría personal y la vivencia de la autoevaluación, de la coevaluación y de la heteroevaluación como oportunidades de aprendizaje.
7. Lidera el proceso de aprendizaje de las limitantes de espacio y tiempo.
8. Integra al proceso de aprendizaje el entorno habitual del estudiante, la universidad hacia la región.

Para garantizar la oferta de sus programas académicos en las diferentes entidades territoriales, entre otras estrategias, ha fomentado la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional, tendientes a apoyar los Centros Regionales de Educación a Distancia (CEAD), y los Centros Regionales de Educación Superior (CERES).

Los CEAD son espacios de carácter universitario en los cuales se establecen relaciones de índole académica, pedagógica y administrativa, con el fin de brindar oportunidades de socialización, formación profesional, generación de conocimientos e interacción de estudiantes, docentes y comunidad mediante el uso de diversos medios y mediaciones pedagógicas.

La UNAD, con el apoyo de una política educativa estatal que favorece las necesidades de inversión en infraestructura física y tecnológica, contribuye, más ampliamente, al cumplimiento del mandato constitucional de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio educativo universitario en igualdad de oportunidades, para promover y fomentar el acceso al conocimiento, a la ciencia, a los demás bienes de la cultura y al proceso de creación de los valores

de identidad nacional (artículo 70 Constitución Política).

II. HECHOS FÁCTICOS

Este proyecto pretende que resaltar la labor de la UNAD y propiciar aumento de condiciones para que se consolide en su proceso de cobertura con calidad y se autoriza al Gobierno nacional la asignación para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para financiar mayor infraestructura física y tecnológica para el cumplimiento de sus funciones misionales, así como el fortalecimiento de su capacidad investigativa y el trabajo en red, reconociendo el esfuerzo realizado por más de 36 años donde ha tenido cambios tan significativos como su transformación a ente autónomo universitario y generar precedentes frente a la educación a distancia como un derecho.

III. DE LOS OBJETIVOS Y PROPÓSITOS DEL PROYECTO

Con los recursos provenientes, de la Ley de Honores, se pretende aumentar la cobertura con calidad y congruencia para fortalecer institucionalmente a un establecimiento que además cuenta con siete escuelas, entendidas como unidades organizacionales que tiene como objeto promover la gestión del conocimiento, mediante procesos de generación, apropiación, aplicación y circulación del saber académico plasmado en diseños curriculares en planes y programas de proyección a la comunidad en el área particular del saber, como son: de Ciencias Agrarias, Administrativas, Básicas e Ingeniería y Ciencias Sociales, Humanas y Educativas; Ciencias Políticas y Jurídicas, Ciencias de la Educación y Ciencias de la Salud y con más de 55 programas de educación superior en los diferentes niveles y con formación desde educación básica y media, el desarrollo de la UNAD ha sido innovador, coherente con las regiones y las dinámicas en el contexto global la UNAD.

IV. FUNDAMENTO LEGAL Y CONSTITUCIONAL

La Constitución Política otorga al Congreso de la República la facultad para presentar, interpretar, reformar y derogar las leyes, es decir, que concierne a este la posibilidad de sugerir la direccionalidad de la economía a través de la facultad conferida por la Carta Magna.

En esta medida, es preciso observar que dicho proyecto pretende validar su aprobación soportándose, además, en lo establecido en el artículo 287, inciso 3° y de conformidad con los artículos 69, 150 numeral 9, 288, 334, 339, 341, 345 y 366 de la Constitución Política y las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, sus Decretos Reglamentarios y la Ley 819 de 2003.

V. DEL DESTINO DEL RECAUDO

Con el fin que tiene la Universidad Nacional Abierta y a Distancia de conseguir recursos con los que pueda cumplir con su misión de participar en el servicio productivo para contribuir a la educación para

todos a través de la modalidad abierta y a distancia, mediante la investigación, la acción pedagógica, la proyección social y las innovaciones metodológicas y didácticas, con la utilización de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, para fomentar y acompañar el aprendizaje autónomo, generador de cultura y espíritu emprendedor que en el marco de la sociedad global y del conocimiento propicie el desarrollo económico, social y humano sostenible de las comunidades locales, regionales y globales con calidad, eficiencia y equidad social.

Este proyecto de ley se convierte en la continuidad real de ascenso social de los estratos 1, 2 y 3 a la Educación Superior y en la posibilidad de alcanzar la excelencia académica.

Con lo anterior lograremos fortalecer la capacidad institucional para ofrecer educación postsecundaria y capacitación, aumentando la cobertura y la calidad de la Educación Superior con la creación y fortalecimiento de los Centros de Atención a Distancia y los Centros Comunitarios de Atención Virtual (CCAV), para facilitar el acceso, sostenibilidad y culminación exitosa de los procesos formativos con el uso intensivo de tecnologías digitales e informática, tales como: servicios de conectividad, servicios de canales internacionales por cable con publicidad colombiana a través de los proveedores de internet, medios de comunicación masiva por internet; y de liderar la presencia educativa del Estado colombiano en el exterior.

Proposición

Por lo anterior, ponemos a consideración el presente proyecto de ley, en los términos de la exposición de motivos y en el ejercicio de las facultades constitucionales consagradas en el Capítulo III de la Constitución Política, y legales establecidas en la Ley 5ª de 1992. De los honorables Congressistas,

Jhon Milton Rodríguez
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres

Eduardo Pacheco
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres

Edgar Palacios
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres

Carlos Acosta
Honorable Representante
Partido Colombia Justa Libres

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de julio del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 13 de 2018 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Jhon Milton Rodríguez*, *Eduardo Emilio Pacheco*, *Edgar Enrique Palacios Mizrahi*, y el honorable Representante *Carlos Eduardo Acosta Lozano*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 13 de 2018 Senado, *por medio del cual se fortalece la educación distancia a través de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD)*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Jhon Milton Rodríguez, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Edgar Enrique Palacios Mizrahi*, y el honorable Representante *Carlos Eduardo Acosta Lozano*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 14 DE 2018
SENADO

por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la educación, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto, elementos esenciales, principios, derechos y deberes

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular el derecho fundamental a la educación, fortalecer la función social de este servicio público y establecer sus mecanismos de protección.

Artículo 2°. *Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la Educación.* El derecho fundamental

a la educación es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo, así mismo es considerado como un servicio público esencial.

Comprende el acceso a la educación de calidad en los niveles de preescolar, básica, secundaria, y superior según la capacidad presupuestal en cumplimiento progresivo de los fines del Estado. El Estado adoptará planes decenales de educación que permitan alcanzar total cobertura y promoverá los esfuerzos financieros para garantizar acceso y calidad a la educación superior al mayor número de ciudadanos, privilegiando este nivel de educación a los habitantes de zonas rurales y promoviendo la movilidad social.

De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica; Así mismo corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

Artículo 3°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplica a todos los actores estudiantes o instituciones de educación que intervengan de manera directa o indirecta, en la garantía del derecho fundamental a la educación.

Artículo 4°. *Definición de Sistema de Educación.* Es el conjunto articulado y armónico de principios y normas; políticas públicas; instituciones; competencias y procedimientos; facultades, obligaciones, derechos y deberes; financiamiento; controles; información y evaluación, que el Estado disponga para la garantía y materialización del derecho fundamental a la educación.

Artículo 5°. *Obligaciones del Estado.* El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la Educación; para ello deberá:

- a) Abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho fundamental a la educación, de adoptar decisiones que lleven al deterioro de la educación de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en una afectación al acceso al sistema de educación para los ciudadanos.
- b) Formular y adoptar políticas de Educación dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población, asegurando para ello la coordinación armónica de las acciones de todos los agentes del Sistema.

- c) Formular y adoptar políticas que propendan por la calidad del servicio público de Educación en ejercicios de planeación de largo plazo no menores a 20 años.
- d) Establecer mecanismos para evitar la vulneración al derecho fundamental de educación y determinar su régimen sancionatorio.
- e) Ejercer una adecuada inspección, vigilancia y control mediante un órgano y/o las entidades especializadas que se determinen para el efecto.
- f) Velar por el cumplimiento de los principios del derecho fundamental de educación en todo el territorio nacional.
- g) Realizar el seguimiento continuo de los indicadores de acceso y calidad del sistema nacional de educación.
- h) Adoptar la regulación y las políticas necesarias para financiar, de manera sostenible, el servicio público de educación, así como garantizar el flujo de los recursos para atender la demanda educativa.

Artículo 6°. *Elementos y principios del derecho fundamental a la Educación.* El derecho fundamental a la Educación incluye los siguientes elementos esenciales e interrelacionados:

- a) **Accesibilidad.** Los servicios públicos de función social en educación deben ser accesibles a todos, en condiciones de igualdad, dentro del respeto a las especificidades de los diferentes grupos vulnerables y al pluralismo cultural. La accesibilidad comprende la no discriminación, la accesibilidad física, la asequibilidad económica y el acceso a la información.
 - b) **Disponibilidad.** El Estado deberá garantizar la existencia de instituciones educativas que cubran la totalidad de la demanda de la población en todos los niveles de educación.
 - c) **Calidad e idoneidad.** Los actores del sistema de educación nacional deberán estar centrados en la formación personal y académica de los estudiantes, los cuales deben ser apropiados e idóneos desde el punto de vista científico para responder a estándares internacionales de calidad aceptados por las comunidades científicas. Por lo cual el Estado promoverá, entre otros, personal de educación adecuadamente competente, enriquecida con educación continua e investigación científica y una evaluación oportuna de la calidad de los servicios y tecnologías ofrecidos.
 - d) **Adaptabilidad.** Las instituciones educativas deberán adecuar sus programas académicos respecto de las realidades científicas y tecnológicas, respetando siempre la ley y la constitución. Deberán integrar en sus programas académicos asignaturas de innovación, así como de emprendimiento empresarial, fomentando en los estudiantes la concretización de un plan de vida.
- Así mismo, el derecho fundamental a la salud comporta los siguientes principios:
- a) **Universalidad.** Los residentes en el territorio colombiano gozarán efectivamente del derecho fundamental de educación principalmente en los niveles preescolar, básico y medio.
 - b) **Pro hómine.** Las instituciones y demás actores del sistema de educación, adoptarán la interpretación de las normas vigentes que sea más favorable a la protección del derecho fundamental a la educación de las personas.
 - c) **Equidad.** El Estado debe adoptar acciones de planeación a largo plazo dirigidas específicamente a la mejora de acceso y calidad de educación a personas de escasos recursos, de los grupos vulnerables y de los sujetos de especial protección.
 - d) **Continuidad.** Las personas tienen derecho a recibir el servicio público de educación de manera continua. Para la adquisición de títulos, que certifican a la culminación del nivel de educación correspondiente, no será posible imponer más requisitos de los que exige la ley y no podrá negarse dicha certificación por razones meramente económicas.
 - e) **Oportunidad.** El Estado y demás actores del sistema nacional de educación, propenderá para que la prestación del servicio público esencial de educación sea tomado por los estudiantes en las edades propicias para cada nivel educativo.
 - f) **Prevalencia de derechos.** El Estado debe implementar medidas concretas y específicas para garantizar la cobertura total de educación para los niveles preescolar, básica y medida.
 - g) **Progresividad del derecho.** El Estado promoverá y adelantará las medidas presupuestarias, científicas y administrativas, necesarias para garantizar el acceso de toda la población al nivel superior de educación.
 - h) **Libre elección.** Los ciudadanos tienen la libertad de elegir las instituciones educativas que más se ajusten a sus necesidades culturales y académicas. Lo anterior sin defecto a que los padres, y en su caso los tutores, tengan derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
 - i) **Sostenibilidad.** El Estado dispondrá, por los medios que la ley estime apropiados, los recursos necesarios y suficientes para asegurar progresivamente el goce efectivo del derecho fundamental a la educación, de conformidad con las normas constitucionales de sostenibilidad fiscal.

- j) **Solidaridad.** El sistema está basado en el mutuo apoyo entre las personas, generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades.
- k) **Eficiencia.** El sistema de educación debe procurar por la mejor utilización social y económica de los recursos, servicios y tecnologías disponibles para garantizar el derecho a la educación de toda la población.
- l) **Interculturalidad.** Es el respeto por las diferencias culturales existentes en el país y en el ámbito global, así como el esfuerzo deliberado por construir mecanismos que integren tales diferencias en la educación, a partir del reconocimiento de los saberes, prácticas y medios tradicionales, alternativos y complementarios para la formación de un estudiante como ciudadano del mundo.
- m) **Protección a los pueblos indígenas.** Para los pueblos indígenas el Estado reconoce y garantiza el derecho fundamental a la educación, entendida según sus propias cosmovisiones y conceptos de formación profesional y académico.
- n) **Protección pueblos y comunidades indígenas, Rom y negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras.** Para los pueblos y comunidades indígenas, Rom y negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras, se garantizará el derecho a la educación como fundamental y se aplicará de manera concertada con ellos, respetando sus costumbres.

Parágrafo. Los principios enunciados en este artículo se deberán interpretar de manera armónica sin privilegiar alguno de ellos sobre los demás. Lo anterior no obsta para que sean adoptadas acciones afirmativas en beneficio de sujetos de especial protección constitucional como la promoción del interés superior de las niñas, niños y mujeres en estado de embarazo y personas de escasos recursos, grupos vulnerables y sujetos de especial protección.

Artículo 7°. *Evaluación anual de los indicadores del goce efectivo.* El Ministerio de Educación adelantará y divulgará evaluaciones anuales sobre los resultados de accesibilidad y calidad en todos los niveles de educación como desarrollo efectivo del derecho fundamental a la educación, en función de los elementos esenciales de accesibilidad, disponibilidad, calidad e idoneidad y adaptabilidad.

Con base en los resultados de dicha evaluación se deberán diseñar e implementar políticas públicas tendientes a fortalecer los niveles de acceso y calidad. El Estado promoverá y auspiciará los procesos educativos tendientes a generar innovación y emprendimiento.

El informe sobre la evolución de los indicadores de goce efectivo del derecho fundamental a la educación deberá ser presentado a todos los agentes del sistema.

Artículo 8°. *La integralidad.* El Estado y los actores del sistema general de educación adelantarán todas las medidas necesarias para que los estudiantes, especialmente del nivel preescolar, básico y medio, culminen sus procesos educativos. Anualmente se especificarán programas y medidas que busquen identificar causa, sancionar y priorizar la problemática de deserción escolar.

Artículo 9°. *Deberes y derechos de los actores, relacionados con la prestación del servicio público esencial de educación.* Los estudiantes y familias tienen las siguientes obligaciones relacionadas con la prestación del servicio público esencial de educación:

- a) Asistir a clase con puntualidad y participar en las actividades orientadas al desarrollo de los planes de estudio.
- b) Cumplir y respetar los horarios aprobados para el desarrollo de las actividades de las instituciones de educativas.
- c) Seguir las orientaciones del profesorado respecto de su aprendizaje y mostrarle el debido respeto y consideración.
- d) Respetar el ejercicio del derecho al estudio de sus compañeros.
- e) Los alumnos deben respetar la libertad de conciencia y las convicciones religiosas y morales, así como la dignidad, integridad e intimidad de todos los miembros de la comunidad educativa.
- f) Constituye un deber de los alumnos la no discriminación de ningún miembro de la comunidad educativa por razón de nacimiento, raza, sexo o por cualquier otra circunstancia personal o social.
- g) Los estudiantes deben respetar el proyecto educativo o el carácter propio de la institución educativa, de acuerdo con la legislación vigente.
- h) Los estudiantes deben cuidar y utilizar correctamente los bienes muebles y las instalaciones del centro y respetar las pertenencias de los otros miembros de la comunidad educativa.
- i) Los estudiantes tienen el deber de participar en la vida y Gobierno directivo de la institución educativa.
- j) Respetar la formación que asegure el pleno desarrollo de su personalidad y capacidad intelectual.
- k) Los estudiantes deberán actuar con lealtad y ética respecto de las evaluaciones académicas adelantadas, así como respetar los derechos de autor.
- l) Los estudiantes deberán propender por preservar las condiciones de seguridad e higiene prestados por las instituciones educativas.
- m) Los estudiantes y familias deberán abstenerse de adelantar acciones que afecten la libertad

de conciencia o la integridad física de la comunidad educativa.

- n) Los estudiantes y familias deberán guardar reserva y confidencialidad sobre toda aquella información de que dispongan acerca de las circunstancias personales y familiares de los demás.
- o) Los estudiantes y familias deberán respetar la autonomía de las instituciones educativas.
- p) Respetar los reglamentos o directivas, la ley y la constitución.

Los estudiantes y familias tienen los siguientes derechos relacionados con la prestación del servicio público esencial de educación:

- a) Recibir una formación que asegure el pleno desarrollo de su personalidad y capacidad intelectual. Se propenderá por temáticas que fortalezcan la formación humana, la innovación, el emprendimiento y la cultura global.
- b) Se garantiza el acceso y trato en igualdad de oportunidades, la cual se promoverá mediante la no discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, capacidad económica, nivel social, convicciones políticas, morales o religiosas, así como por discapacidades físicas, sensoriales y psíquicas, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Así mismo se permitirán las acciones afirmativas que garanticen la igualdad real y efectiva de oportunidades. El Estado promoverá el acceso a la educación para la población en condición de discapacidad.
- c) Los estudiantes tienen derecho a que su rendimiento escolar sea evaluado con plena objetividad. Con el fin de garantizar el derecho a la evaluación con criterios objetivos, las instituciones educativas deberán hacer públicos los criterios generales que se van a aplicar para la evaluación de los aprendizajes y la promoción de los alumnos. Se respetará el debido proceso a los estudiantes frente a las decisiones de las instituciones académicas.
- d) Todos los estudiantes tienen derecho a que su actividad académica se desarrolle en las debidas condiciones de seguridad e higiene.
- e) Los estudiantes tienen derecho a que se respete su libertad de conciencia, sus convicciones religiosas, morales o ideológicas, así como su intimidad en lo que respecta a tales creencias o convicciones.
- f) Todos los estudiantes tienen derecho a que se respete su integridad física y moral y su dignidad humana, no pudiendo ser objeto, en ningún caso, de malos tratos.
- g) Las instituciones educativas estarán obligadas a guardar reserva y confidencialidad sobre toda aquella información de que dispongan acerca de las circunstancias personales y familiares del estudiante. No obstante,

deberán comunicar a la autoridad competente las circunstancias que puedan implicar malos tratos familiares o cualquier otro incumplimiento de los deberes establecidos por las leyes de protección de los menores.

- h) Los estudiantes tienen derecho a participar en todos los órganos de Gobierno o de dirección de las instituciones educativas. Así mismo tienen derecho a elegir, mediante sufragio directo y secreto, a sus representantes en dichos órganos en los términos establecidos en los correspondientes reglamentos o manuales de convivencia.
- i) Las instituciones educativas tienen derecho a la autonomía. En desarrollo de dicho derecho dispondrán de autorregulación académica y autorregulación administrativa o funcional. Por tal motivo podrán darse y modificar sus estatutos; establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores; desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y administrar sus propios bienes y recursos.
- j) Los estudiantes tienen derecho a la libertad de expresión sin perjuicio de los derechos de todos los miembros de la comunidad educativa y el respeto que merecen las instituciones y su identidad ideológica, de acuerdo con los principios y derechos constitucionales.
- k) Los estudiantes podrán utilizar las instalaciones, físicas y digitales, de las instituciones educativas, con las limitaciones derivadas de la programación de actividades escolares y extraescolares y con las precauciones necesarias en relación con la seguridad de las personas, la adecuada conservación de los recursos y el correcto destino de los mismos.

Parágrafo 1°. Los efectos del incumplimiento de estos deberes solo podrán ser determinados por el legislador. En ningún caso su incumplimiento podrá ser invocado para impedir el acceso a la educación a menos que la falta sea de tal gravedad que deba ser retirado por la institución, previo el respeto al debido proceso.

Parágrafo 2°. El Estado deberá definir las políticas necesarias para promover el cumplimiento de los deberes de las personas, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo anterior.

Artículo 10. *Sujetos de especial protección.* La atención de niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de embarazo, desplazados, víctimas de violencia y del conflicto armado, la población adulta mayor, personas que sufren de enfermedades huérfanas y personas en condición de discapacidad, gozarán de especial protección por parte del Estado.

Su acceso al sistema nacional de educación será privilegiado. Las instituciones que hagan parte del sector educativo deberán definir procesos de atención intersectoriales e interdisciplinarios que le garanticen las mejores condiciones de atención.

Parágrafo. En el caso de las personas víctimas de la violencia y del conflicto armado, el Estado desarrollará medidas para integrarse efectivamente al sistema nacional de educación.

CAPÍTULO II

Garantía y mecanismos de protección del derecho fundamental a la educación

Artículo 11. *Participación en el sistema nacional de educación.* El derecho fundamental de educación comprende el derecho de todos los actores a participar en las decisiones adoptadas por las autoridades de educación que la afectan o interesan. Este derecho incluye:

- a) Participar en la formulación de la política pública de educación así como en los planes para su implementación.
- b) Participar en las instancias de deliberación, veeduría y seguimiento del Sistema.
- c) Participar en los programas de promoción y lucha contra la deserción escolar.
- d) Participar en formulación de programas académicos, y temáticas obligatorias.
- e) Participar en los procesos de definición de prioridades en el sistema nacional de educación.
- f) Participar en decisiones que puedan significar una limitación o restricción en las condiciones de acceso o calidad en educación.
- g) Participar en la evaluación de los resultados de las políticas de educación.

CAPÍTULO III

De la autonomía a las instituciones de educación

Artículo 12. *Autonomía a las instituciones de educación.* El Estado garantiza la autonomía a las instituciones de educación en su Gobierno institucional, en el ámbito académico y en los aspectos administrativo y financiero, de conformidad con la Constitución Política y la ley.

La autonomía en el ámbito académico se fundamenta en las libertades de cátedra, enseñanza, investigación y extensión.

La autonomía en los aspectos administrativos y financieros, les confiere a las Instituciones de Educación Superior la facultad de decidir sobre su estructura y organización, la gestión de su talento humano, sus procesos de planeación y contratación y de gestionar, recibir, administrar y disponer de sus recursos físicos y financieros, según sus estatutos, objetivos, niveles de formación, planes de desarrollo y prioridades para el cumplimiento de su misión institucional.

Artículo 13. *Identidad corporativa e ideario institucional.* Las instituciones educativas podrán desarrollar y expresar su identidad corporativa o ideario institucional a través de los diferentes instrumentos normativos que la Constitución y la ley les ofrecen para tal fin. En este sentido podrán objetar por razones de conciencia actuaciones institucionales que le sean contrarias al plan institucional de la institución.

Artículo 14. *Organización propia.* La autonomía en cuanto a su Gobierno institucional les confiere a las instituciones de educación la capacidad de organizarse y regularse según sus estatutos, objetivos, proyecto educativo y niveles de formación, dentro de los límites que establezcan la Constitución Política y la ley.

Artículo 15. *Facultades.* En ejercicio de la autonomía, las Instituciones de Educación Superior tienen las siguientes facultades:

- a) Adoptar y modificar sus estatutos y reglamentos.
- b) Establecer los mecanismos de elección, designación y períodos de sus directivos e integrantes de los órganos de dirección y Gobierno.
- c) Crear y desarrollar sus programas académicos conforme a los requisitos de ley.
- d) Proponer y desarrollar sus planes y programas de investigación, culturales, de bienestar y de extensión.
- e) Establecer los requisitos de selección del personal docente y administrativo.
- f) Evaluar y promover al personal docente y administrativo, así como determinar las condiciones en que estos han de desarrollar sus actividades.
- g) Definir la admisión, régimen de permanencia y evaluación de los estudiantes.
- h) Expedir títulos académicos que correspondan a los programas con registro calificado.
- i) Elaborar y ejecutar sus planes de desarrollo y de acción, los presupuestos y planes de inversión.
- j) Administrar su patrimonio y sus rentas.
- k) Establecer relaciones con otras entidades para la promoción y desarrollo de sus fines institucionales.
- l) Adoptar sistemas de evaluación y autoevaluación que permitan fortalecer y mejorar la calidad.
- m) Las demás necesarias para el adecuado cumplimiento de la misión institucional de acuerdo con la Constitución Política y la ley.

Artículo 16. *Respeto a la dignidad laboral de los trabajadores del sector educativo.* Los trabajadores, y en general el talento humano en educación, estarán amparados por condiciones laborales justas y dignas, con estabilidad y facilidades para incrementar sus

conocimientos, de acuerdo con las necesidades institucionales.

CAPÍTULO IV

Otras disposiciones

Artículo 17. *De la política pública en Educación.* El Gobierno nacional deberá implementar una política pública de Estado que permita la articulación intersectorial con el propósito de garantizar los componentes esenciales del derecho, afectando de manera positiva los determinantes sociales que afectan la educación.

De igual manera dicha política de Estado se deberá basar en la ampliación de cobertura y el fortalecimiento de la calidad, modelos de innovación, entrenamiento de emprendimiento y globalización, formando ciudadanos del mundo.

Artículo 18. *Divulgación de información sobre progresos científicos.* El Estado deberá promover la creación y divulgación de información sobre los principales avances en tecnologías costo-efectivas en la generación de ciencia e innovación en educación, así como la generación de procesos científicos y de innovación al interior de las instituciones de educación.

Artículo 19. *Política de Innovación, Ciencia y Tecnología en Educación.* El Estado deberá establecer una política de Innovación, Ciencia y Tecnológica en Educación, orientada a la investigación y generación de nuevos conocimientos en educación, la adquisición y producción de las tecnologías, equipos y herramientas necesarias para avanzar en ciencia y conocimiento de alta calidad, que permita el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Artículo 20. *Política Pública de Emprendimiento.* El Estado deberá establecer una política pública de emprendimiento cuyo fin sea el entrenamiento, capacitación, preparación y generación del interés empresarial y de proyectos, integrando dicho entrenamiento en todos los modelos de educación, lo que permita preparar estructuralmente las nuevas generaciones para los próximos retos económicos de la sociedad.

Artículo 21. *Deber de garantizar cobertura y calidad de educación en zonas marginadas.* El Estado deberá garantizar cobertura y calidad en la prestación del servicio público esencial de educación para toda la población en el territorio nacional, en especial, en las zonas marginadas o de baja densidad poblacional. En zonas dispersas, el Estado deberá adoptar medidas razonables y eficaces, progresivas y continuas, para garantizar opciones educativas con el fin de que sus habitantes accedan a una educación en igualdad.

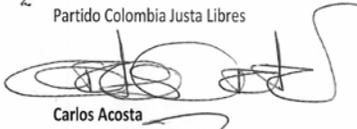
Artículo 22. *Destinación e inembargabilidad de los recursos.* Los recursos públicos que financian la educación son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente.

Artículo 23. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


Jhon Milton Rodríguez
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres


Eduardo Pacheco
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres


Edgar Palacios
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres


Carlos Acosta
Honorable Representante
Partido Colombia Justa Libres

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Del resultado del análisis y socialización de la iniciativa presentada a consideración del honorable Congreso de la República, resulta pertinente anotar que su discusión ha tenido origen en diferentes actores de la educación en Colombia, y su contenido ha tenido en cuenta la visión estructural del sistema de educación, en el que se propenda por el sostenimiento de tendencia al aumento de la cobertura, fortalecer la calidad, el ejercicio del derecho fundamental y un enfoque regional que genera movilidad social, teniendo en cuenta los diferentes papeles de cada uno de los actores que hacen parte del sistema, en donde la prioridad siempre sea la igualdad de acceso para formar un ciudadano comprometido con el desarrollo de la Nación.

1. Objeto

El presente proyecto de ley tiene por objeto garantizar el derecho fundamental a la educación, regularlo y crear un instrumento legal de protección al derecho en el marco del respeto del marco fiscal de corto, mediano y largo plazo, así como enfocar los esfuerzos del Estado colombiano en la zona rural del país.

Es nuestro deseo con esta iniciativa, que ha contado con el debate y estudio de diferentes actores de la educación por no menos de 1 año, adelantar un esfuerzo normativo por la potencialización social de toda la sociedad colombiana, la cual esté enmarcada en ejercicios de movilidad social que propicien una real superación de la pobreza, lo cual representa una concreción de los fines del Estado. Creemos plenamente que la cultura de igualdad de oportunidades forma el ciudadano que queremos en comunidad, este en su individualidad y en su rol de familia.

2. Introducción

La reflexión frente a la educación como derecho y servicio público y la necesidad de la transformación del sistema educativo parte por subrayar entre otros argumentos que socialmente se ha apropiado que el sector de la educación tiene problemas, a partir de distintos actores sociales y del Gobierno, quienes con visiones parcializadas de lo que acontece en diversos contextos y situaciones, hacen afirmaciones sobre la débil calidad de la formación, los bajos resultados en las pruebas internacionales, los malos manejos de dineros públicos, la desatención de la

primera infancia, los problemas de formación de educadores, la desarticulación de la educación básica y media con la educación superior, la proliferación de instituciones y programas que confunden a la ciudadanía; sin contar con las marchas de estudiantes y de profesores de los distintos niveles, que reclaman al Gobierno financiamiento y mejores condiciones laborales.

Por otra parte, los actores del sistema han participado en procesos de construcción de política y en consultas que lamentablemente no han sido canalizados hacia una visión de un nuevo ciudadano y de un nuevo país. No hemos acompasado los requerimientos de una nueva perspectiva individual y colectiva para entender el proceso de paz y vivirlo desde la escuela y las instituciones educativas, con un cambio de fondo en el sistema educativo y en sus procesos y relaciones. De manera general y para construir un marco legal que priorice la educación, el proyecto de ley pretende poner en el debate elementos para la construcción de una estructura que hoy se reconoce desarticulado y sin los mecanismos adecuados para pensar su transformación y desarrollo.

Es entonces fundamental reconocer el importante rol que tiene la educación en la construcción de la paz y en el logro de un nuevo país y de un nuevo ciudadano, se ha señalado la responsabilidad de cada uno de los integrantes del sistema educativo, desde sus diversas funciones y servicios, para trabajar conjuntamente en lograr la construcción de los diferentes procesos sociales.

Los actores del sector académico en distintos escenarios han identificado dos temas de especial relevancia: El rol de la educación y las instituciones educativas en la construcción de escenarios de reconciliación y la Cátedra para la paz como estrategia educativa. Esto en relación a la generación y sostenimiento de la cobertura educativa y de cómo se dan grandes pasos hacia la calidad.

Las organizaciones internacionales, las cuales han ofrecido por décadas un escenario de reflexiones y constructos conceptuales en torno al tema de la educación para la paz y cuyas políticas y estrategias permean varias acciones en Colombia, resaltan el papel de los estudiantes como protagonistas del futuro y por ende su compromiso con la paz y los derechos humanos. Los escenarios de reflexión de estos organismos internacionales permitieron identificar preguntas para el Gobierno y el sector educativo en cuanto a la inequidad social en las opciones educativas, la necesidad de estrategias para cerrar las brechas entre el campo y la ciudad, y el papel de la educación rural en esa tarea, la oferta educativa para niños y niñas desvinculadas y otros jóvenes desmovilizados. Siendo una conclusión acertada manifestar que la educación, y en particular en estos tiempos de paz y sobre la paz, no es solo la educación sobre desplazados, las víctimas o los desmovilizados; es una educación sobre y para la ciudadanía.

Las discusiones académicas e institucionales concluyen que para lograr un cambio en la sociedad es necesario alcanzar una verdadera articulación entre todos los actores del sistema. En este sentido, se hace un llamado a recuperar la identificación de la familia como el primer escenario de la educación, y a la escuela en todos sus escenarios como un segundo escenario articulador, en donde el maestro amerita una revaloración de su papel como formador. Así mismo, preparar a los docentes en competencias cognitivas, pedagógicas y para la ciudadanía.

Es pertinente expresar que para que la educación logre impactar en la sociedad y ayudar al desarrollo de un país en paz, es fundamental implementar medidas que permitan acabar con la inequidad al interior del mismo sector educativo. Así las cosas se plantea la necesidad de cerrar las brechas que hay entre las instituciones públicas y privadas, entre las que prestan servicios de educación superior con formación técnica y tecnológica y las universidades, y las que forman para el trabajo y el desarrollo humano y el Sena. De la misma manera, es urgente abordar la importancia de los asuntos de calidad y financiamiento de la educación superior.

Claramente con lo expuesto se concluye la necesidad de otorgarle al sistema educativo una herramienta que permita construir participativamente una política pública de largo plazo para la educación, que garantice equidad, defina instrumentos, estrategias y recursos para atender las necesidades regionales, en perspectiva de inclusión social, evidenciando las grandes brechas entre las regiones, entre la población rural y urbana, entre la población de las comunidades indígenas y afrodescendientes y en situación de discapacidad.

3. Fundamentos Fácticos

En el mundo se debate sobre el papel que debe cumplir la educación: o bien se la asume hacia el lucro y apoyada en una élite competente en tecnología y negocios que en coherencia con un modelo de desarrollo busque prioritariamente el crecimiento económico y el de su PIB per cápita como buen indicador de la calidad de vida general de una nación, bajo el supuesto de que la búsqueda del crecimiento económico por sí sola genera salud, educación, ciudadanía, pero se deja de lado la distribución y puede dar una alta calificación a naciones o Estados con desigualdades alarmantes en los cuales no hay mejoramiento de la calidad de vida de la población rural pobre, ni razón para pensar que el enriquecimiento requiera educarlos adecuadamente, o bien desde la perspectiva del desarrollo humano se asume que la educación desempeña un papel fundamental para construir una democracia estable y mejorar la calidad de la vida de un ser humano, con salud y educación en contextos de equidad e igualdad social. Una educación que promueva valores, búsqueda del bien común y valoración de las diferencias.

El Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026 plantea una visión comprometedora con este enfoque hacia el desarrollo humano:

[...] desde la primera infancia, los colombianos desarrollen pensamiento crítico, creatividad, curiosidad, valores y actitudes éticas; respeten y disfruten la diversidad étnica, cultural y regional; participen activa y democráticamente en la organización política y social de la nación, en la construcción de una identidad nacional y en el desarrollo de lo público. Se propenderá, además, por una formación integral del ciudadano que promueva el emprendimiento, la convivencia, la innovación, la investigación y el desarrollo de la ciencia, para que los colombianos ejerzan sus actividades sociales, personales y productivas en un marco de respeto por las personas y las instituciones, tengan la posibilidad de aprovechar las nuevas tecnologías en la enseñanza, el aprendizaje en la vida diaria y procuren la sostenibilidad y preservación del medio ambiente. La recuperación de los colombianos de los impactos negativos del conflicto armado y su capacidad de resiliencia, al igual que su participación, consciente y crítica, en redes globales y en procesos de internacionalización [...] (“El camino hacia la calidad y la equidad”).

En relación a la comprensión del derecho a la educación en diferentes sistemas internacional podremos encontrar rasgos que nos permiten ver la importancia de priorizar el acceso a la educación y su calidad, siendo este un detonante para que el desarrollo y sostenibilidad económica de los países sea una ventaja. En el caso de la Unión Europea se han emprendido una serie de reformas, tiene como referencia la Declaración de Bologna (1999) que han firmado 47 países para acordar factores de convergencia de sus sistemas educativos, sin perder las particularidades de cada uno, con el fin de facilitar los procesos de formación de sus estudiantes, la movilidad y el desarrollo de sus profesionales en un espacio global.

A su vez, al interior de los países se han iniciado reformas de sus sistemas educativos. Francia, por ejemplo, promulgó en 2007 la ley de Libertad y Responsabilidad, conocida como ley de Autonomía, que busca transparencia y eficiencia en el uso de los recursos. Dicha ley ha permitido reorganizar las universidades, y ampliar las fuentes de recursos tanto del Estado como del sector privado.

En China los esfuerzos han estado dirigidos a ampliar de manera acelerada la cobertura y a consolidar universidades de clase mundial. Estas metas fueron consignadas en 1998 en el “Proyecto 985”, en el cual se concentraron recursos financieros dirigidos al desarrollo de este tipo de instituciones y a la creación de estrategias para atraer recursos de otros sectores. De este modo, ha sido posible la creación de más de 30 universidades que reciben recursos de fondos cubiertos por diferentes ministerios, sometidos a procesos de evaluación y control por parte de los Ministerios de Educación y de Finanzas, los cuales premian o sancionan a las instituciones de acuerdo con su nivel de ejecución presupuestal.

A 2014, el país cuenta con 769 instituciones de educación superior públicas que ofrecen postgrados; 1.731 (1.505 públicas y 226 privadas) que ofrecen pregrado; 505 instituciones de educación superior públicas para adultos y otras 1.187 instituciones privadas con otros tipos de formación terciaria. Aunque lo anterior representa un 66% de instituciones de educación superior públicas y un 33% privadas (con el 10% de la matrícula), la financiación corresponde a un 42.8% de fuentes públicas, un 31.2% del pago de matrícula de los estudiantes y el resto de otras fuentes privadas. (Jiani Zhu, 2007). Entre 1990 y 2012 China pasa de dos millones a veintinueve millones de estudiantes.

La experiencia de este país muestra cómo ha sido necesario profundizar los procesos de descentralización y autonomía para alcanzar una gestión compartida (“gongjian”), donde el Ministerio de Educación ejerce funciones de coordinación y los gobiernos locales tienen autonomía para la gestión y asignación de recursos a las instituciones de educación superior.

Así mismo, el desarrollo que presenta Corea del Sur ha sido atribuido a la transformación de su educación. Este país, de vocación agrícola en los años 60, emprende en la década del 70 la reorganización de su industria, fundamentándola en el conocimiento. Es decir, cambia el sistema educativo para ponerlo en sintonía con el desarrollo económico que busca.

La investigación se constituye en un componente que se incorpora en el mismo pregrado, por eso es indispensable en el comienzo formar en investigación. De hecho, el éxito alcanzado se debe en parte a las grandes inversiones que se hicieron y se continúan haciendo en la formación de sus docentes e investigadores, a la vez que en las prácticas de aula, el seguimiento y actualización de las mismas.

En el 2009 (Education at a Glance 2010, OECD Indicators), Corea invierte el 2.4% del PIB en educación superior, de los cuales el 0.6% proviene de fuentes públicas y el 1.8% de fuentes privadas. Así mismo, la proporción de estudiantes matriculados es de 20% en instituciones de educación superior públicas y 80% en privadas, la tasa de graduación por cohorte es del 85% y la tasa de deserción del 15%. Para el 2012, Corea tenía 3.220.000 estudiantes, lo que representaba una cobertura mayor al 92%. Para este gran logro en cobertura, Corea desarrolló líneas de crédito educativo para financiar la educación superior, la más reciente de las cuales establece el pago de los créditos contingente al ingreso de los profesionales.

La Educación Superior en Estados Unidos se distingue por el reconocimiento a sus universidades de investigación, que las hace dominar los rankings internacionales con más de 50 de sus universidades en los primeros lugares; y por la diversidad del sector: junto a estas universidades están los *Colleges* que ofrecen solo programas de 4 años y los *Community Colleges* que ofrecen programas de 2 y

3 años, y en general instituciones públicas estatales o municipales y privadas, tanto sin ánimo de lucro como con ánimo de lucro.

Es un sistema con más de 4.300 instituciones en las que el Gobierno estatal y el local tienen responsabilidades en su financiación, al igual que el sector privado. En 2012, Estados Unidos invierte el 3.1% de su PIB en Educación Superior (1% de fuentes públicas y 2.1% de fuentes privadas) (Education at a Glance 2014, OECD Indicators).

En Chile se han diseñado diversas estrategias para fomentar el acceso y mejorar la calidad: el Fondo Nacional de Becas para los estudiantes desfavorecidos; el Crédito Solidario para Estudiantes de las Universidades del Consejo de Rectores (Cruch); las ayudas para estudiantes de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, autónomos y acreditados; las becas de arancel para estudiantes pobres y el crédito solidario para estudiantes en universidades del Cruch.

Con el fin de hacer una distribución más equitativa de los recursos a las instituciones de educación superior, Chile implementó los Fondos Concursables, que se operan a través del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación Superior (Mecesup) y de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (Conicyt), división del Ministerio de Educación. Adicionalmente, cuenta con el Fondo de Innovación Académica. Desde allí se cubren cuatro estrategias: formación de capital humano avanzado, renovación de currículo de pregrado, innovación académica y mejoramiento de la gestión académica.

Igualmente, Chile está haciendo la apuesta a profesionales con altos niveles de calificación, por ello promueve la formación en posgrados, en el país y en instituciones extranjeras de excelencia. La financiación de la educación superior en Chile corresponde al 2.0% del PIB, de los cuales el 0.3% viene de fuentes públicas y el 1.7% de fuentes privadas (Education at a Glance 2014, OECD Indicators). En 2014 Chile tiene una cobertura del 55%, de la cual el 78% corresponde a estudiantes en instituciones privadas. Para el 2014, dos de sus universidades, una pública y una privada, aparecen, según el ranking de QS, entre las mejores 500 del mundo.

En Brasil, el sistema de educación superior ha tenido un crecimiento importante en la última década. Pasó de dos millones de estudiantes al final de los años noventa a más de seis millones en 2014. El sistema está compuesto por 220 instituciones de carácter público y 2.032 de carácter privado (90%). En este segundo grupo se encuentran instituciones con ánimo de lucro (80%) y sin fines lucrativos (de tipo comunitario o confesional). El financiamiento de las instituciones públicas es responsabilidad del Gobierno central y de los gobiernos de los respectivos Estados. La distribución de presupuestos

para las instituciones públicas federales está siempre asociada a la evaluación de sus resultados en cuanto a número de estudiantes y de programas, entre otros indicadores.

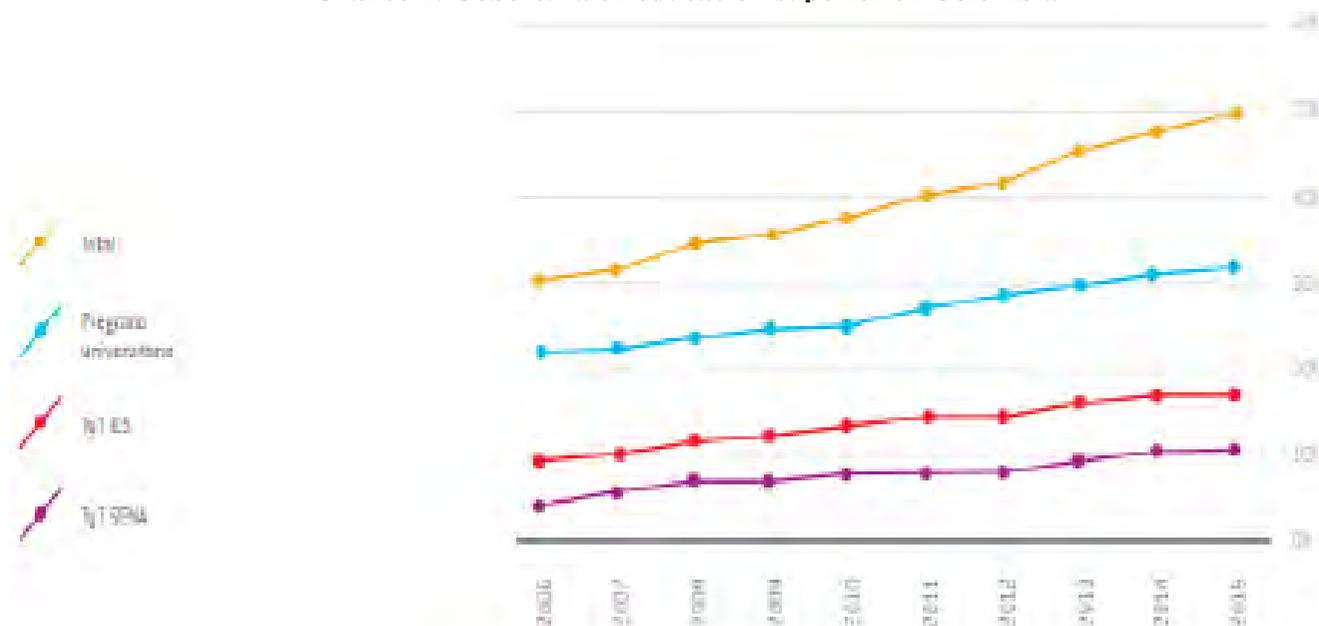
Ante el crecimiento de la oferta, desde 2004 se implementa el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Sinaes), el cual involucra todas las dimensiones institucionales y articula diversos instrumentos y metodologías. Su objetivo es garantizar la calidad del sistema, a través del seguimiento y la evaluación para facilitar que el Gobierno lleve a cabo el proceso de acreditación o renovación para las instituciones cada cinco años.

En 2012, el índice de deserción total del sistema es de 48% (33% en instituciones de educación superior públicas y 53% en privadas). En términos de calidad, de acuerdo con el Índice de Diferencia de Desempeño del Ministerio de Educación de Brasil (medido de 0 a 5) no hay grandes diferencias entre instituciones públicas (2.69); privadas con ánimo de lucro conformadas por grandes grupos (2.66); privadas sin ánimo de lucro (2.58) y pequeñas con ánimo de lucro (2.43) (Ryon Braga, Hoper Group, 2011).

La expansión del sector ha estado acompañada de programas de financiamiento estudiantil con los Programas Universidad para todos, Prouni y de Financiamiento Estudiantil, FIES. A través de Prouni se otorgan becas parciales y totales de posgrado y formación específica secuencial en instituciones privadas, que a cambio reciben exención de impuestos. FIES financia, a través de crédito educativo, estudiantes de pregrado matriculados que no pueden afrontar los costos de su educación y beneficiarios de becas parciales del programa Prouni, seleccionados de instituciones evaluadas positivamente en los procesos de calidad oficiales. Los recursos para este programa provienen del Gobierno Federal -Ministerio de Educación y Cultura- y del sector privado, a través de las instituciones privadas de educación superior.

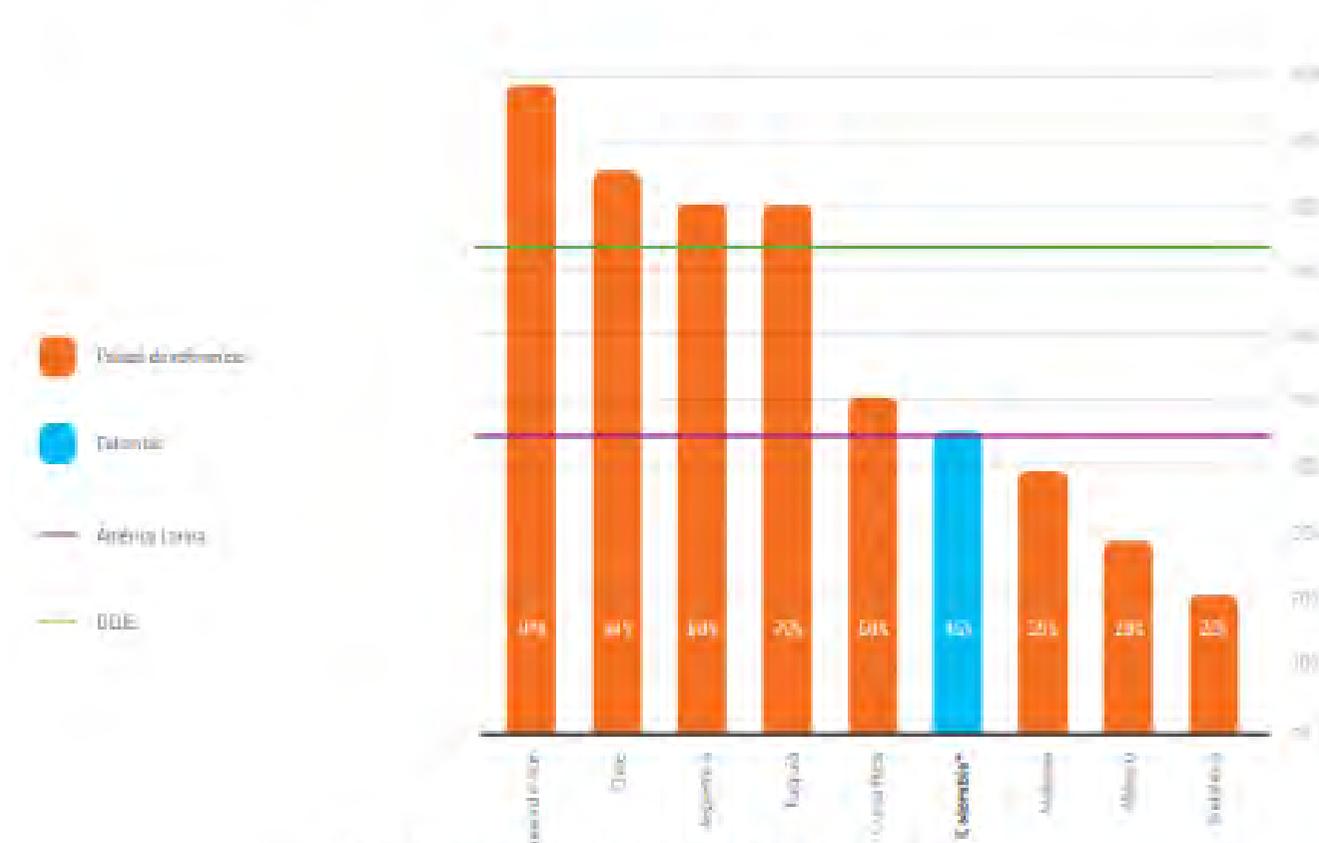
En nuestro país, en los últimos diez años, la evolución de la cobertura en educación superior ha sido considerable: pasó del 30% en 2006 a cerca del 50% en 2015. Esto se explica, principalmente, por el incremento de la matrícula de educación universitaria y la formación tecnológica, en especial el aumento de la cobertura del Sena, factores que han contrarrestado el decrecimiento de las técnicas profesionales en el resto de Instituciones de Educación Superior (IES) (Gráfico 1). Sin embargo, el país está lejos de alcanzar las tasas de países como Argentina o Chile (Gráfico 2). Además, la educación universitaria sigue representando cerca de dos terceras partes de la cobertura total, situación que constituye un reto para el sector productivo, que también demanda profesionales formados en carreras técnicas y tecnológicas.

Gráfico 1: Cobertura en educación superior en Colombia



Fuente: Ministerio de Educación

Gráfica 2. Tasas de cobertura en educación superior Colombia y países de referencia



Fuente: Unesco y Ministerio de Educación

Durante los últimos 25 años, el acceso a la educación superior aumentó a un mayor ritmo, lo que se tradujo en una tasa de cobertura bruta que pasó del 24,0% en el año 2000 al 49,0% al final del 2015. Durante este período, la población matriculada a nivel de pregrado ascendió de 487.448 estudiantes en 1990 a 873.079 en el año 2000 y a 2.142.443 en el 2014. Gran parte del

aumento reciente del número de matriculados tiene origen en la expansión de cupos para educación técnica y tecnológica, que pasaron de 152.324 en el 2000 a 713.500 en el 2014.

Durante la última década la cobertura en el tercer nivel de enseñanza, como ya se mencionó, registra un avance importante, especialmente por los esfuerzos realizados en educación técnica y tecnológica. No

obstante, desde una perspectiva internacional, la tasa de cobertura de Colombia es relativamente baja cuando se compara con países desarrollados como Estados Unidos, Finlandia, España, Nueva Zelandia, Australia, Noruega y con países latinoamericanos como Argentina y Chile, cuyas tasas de cobertura superan el 80%.

Para atender la demanda por servicios de educación superior, en el año 2015 el país contaba con 290 instituciones, de las cuales 83 corresponden a universidades, 120 a instituciones universitarias, 51 a instituciones tecnológicas y 37 a instituciones técnicas. Del total de entidades, 62 son oficiales, 207 privadas, 19 de régimen especial. Durante los últimos años, el número de instituciones universitarias fue el que más cambios registró al ascender de 82 en el año 2000 a 119 en el 2015. En este mismo período, el número de universidades aumentó en 10 y el de las instituciones tecnológicas en 4. El número de instituciones técnicas, por el contrario, disminuyó en 7 (Cuadro 1).

Cuadro 1. Instituciones de educación superior

Instituciones de educación superior

Año	Instituciones técnicas	Instituciones tecnológicas	Instituciones universitarias	Universidades	Total
2000	44	47	82	73	246
2001	44	49	94	73	260
2002	43	47	104	73	267
2003	42	49	110	80	281
2004	42	48	106	80	276
2005	41	50	106	80	277
2006	41	49	105	80	275
2007	42	51	106	80	279
2008	42	53	109	80	284
2009	42	55	113	80	290
2010	42	55	115	80	292
2011	39	54	115	80	288
2012	37	50	120	81	288
2013	37	50	120	82	289
2014	37	51	120	82	290
2015	37	51	119	83	290

Para el año 2016, de acuerdo con las Estadísticas de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional (2017) con información de SACES y CNA, la oferta de programas académicos con registro calificado de las instituciones de educación superior incluía 6.341 programas de pregrado, de los cuales 1.066 son técnicos profesionales, 1.519 son tecnológicos y 3.756 son profesionales universitarios. También se ofrecieron 4.872 programas de posgrado, de los cuales 3.171 corresponden a especializaciones, 1.465 a maestrías y 236 doctorados.

Vale la pena resaltar que del total de programas académicos (11.213 programas con registro calificado en pregrado y posgrado), solo 956

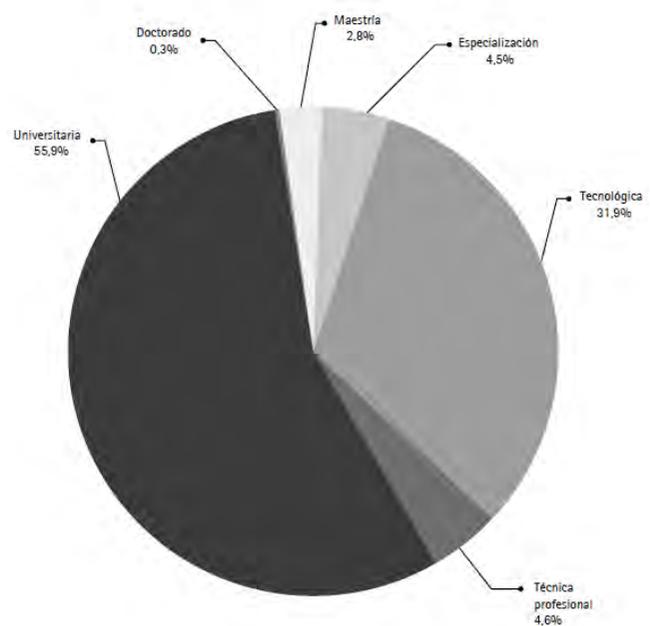
(8,5%) están acreditados con alto nivel de alta calidad 17, de estos programas acreditados, 856 corresponden a programas de pregrado (89,5%) y 100 a programas de posgrado (7,5%). De los programas de pregrado, 18 corresponden al nivel técnico profesional, 66 al tecnológico, y 772 al universitario. Por su parte, de los programas de posgrado, 8 corresponden a especialización, 66 a maestría y 14 a doctorado.

Por áreas de conocimiento, el 31,8% de los programas acreditados con alto nivel de calidad corresponden a ingeniería, arquitectura y urbanismo, el 18,8% a ciencias sociales y humanas, el 16,3% a economía, administración, contaduría y carreras afines, el 10,3% a ciencias de la salud, el 9,1% a ciencias de la educación, el 6,5% a matemáticas y ciencias naturales, el 4,2% a bellas artes, y el restante 3% a programas de agronomía, veterinaria y afines.

Los diferentes programas de educación superior registraron 1.954.201 estudiantes en el año 2015, de los cuales 1.806.400 estaban matriculados en programa técnico, tecnológico o de pregrado y 147.800 en programas de posgrado.

Porniveldeformaciónacadémica,89.842estudiantes (4,6%) pertenecían al nivel técnico profesional, 623.658 (31,9%) al tecnológico, 1.092.900 (55,9%) al universitario, 88.427 (4,5%) a especialización, 54.106 a maestría (2,8%) y 5.268 a doctorado (0,3%) (figura 2). Es importante señalar que del total de estudiantes para el 2015, el 50,7% asisten a instituciones públicas y el 49,3% a instituciones privadas. En el año 2002, el 41,7% de los estudiantes estaban matriculados en instituciones oficiales y el 58,3% en privadas. El aumento de la participación pública en el total de la matrícula obedece principalmente al aumento de cupos del Sena, que pasó de 48.123 en el 2003 a 428.318 en el 2015.

Figura 2. Matrícula en IES según nivel de formación



Fuente: MEN-SACES (2016).

En cuanto a la matrícula universitaria a nivel de pregrado se puede destacar que el número de

estudiantes registrados ascendió de 582.672 en el 2000 a 1.092.900 en el año 2015. En cuanto a las universidades públicas, la matrícula aumentó de 234.210 estudiantes en el año 2000 a 553.197 estudiantes en el 2015. En este período se puede destacar el aumento de 53.754 estudiantes matriculados en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Además, las instituciones con mayor número de estudiantes matriculados en el 2015 fueron la Universidad Nacional Abierta y a Distancia con 61.411 estudiantes, la Universidad Nacional de Colombia con 43.300 estudiantes, la Universidad de Antioquia con 32.523 estudiantes y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia con 26.263 estudiantes (cuadro 2).

Por su parte, las universidades privadas aumentaron su matrícula de 348.462 estudiantes en el 2000 a 539.704 estudiantes en el 2015. Para este último año se destaca la matrícula de la Universidad Cooperativa de Colombia con 48.144 estudiantes, la de la Universidad Libre con 29.082 estudiantes, la de la Universidad Santo Tomás con 28.109 estudiantes, y la de la Pontificia Universidad Javeriana con 25.309 estudiantes.

A nivel de posgrado, las matrículas aumentaron de 62.259 estudiantes en el año 2002 a 122.514 estudiantes en el 2015. Para este último año, dentro de las universidades públicas se pueden destacar la Universidad Nacional con 9.383 estudiantes, la Universidad del Valle con 3.218 estudiantes, la Universidad de Antioquia con 2.886 estudiantes, la Universidad Militar Nueva Granada con 1.858 estudiantes y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) con 2.737 estudiantes. En el ámbito privado, se destacan la Universidad de Santander con 9.885 estudiantes, la Universidad Externado de Colombia con 7.502 estudiantes, la Pontificia Universidad Javeriana con 5.488 estudiantes, la Universidad de los Andes con 4.419 estudiantes y la Universidad Libre con 5.119 estudiantes.

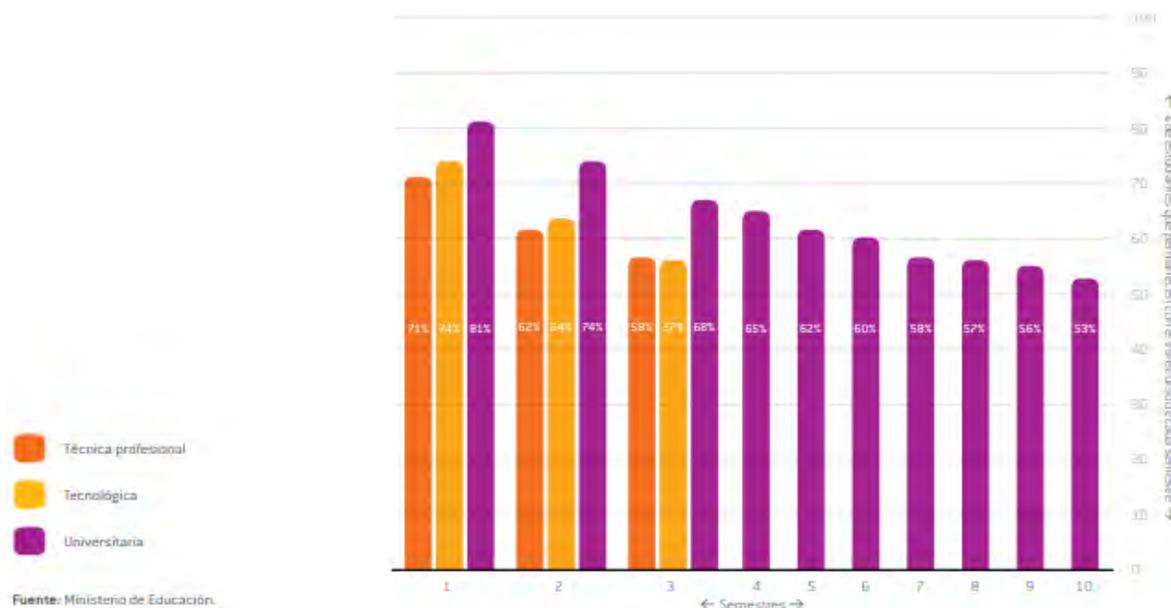
Cuadro 2: Matrícula a nivel de pregrado universidades públicas 2000-2015

Universidades públicas*	2000	2005	2010	2015
Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD)	7.657	16.730	39.173	63.496
Universidad Nacional de Colombia	33.041	40.749	39.206	52.682
Universidad de Antioquia	19.498	30.480	27.080	35.409
Universidad de Pamplona	3.828	16.652	27.813	22.002
Universidad Ped. y Tec. de Colombia (UPTC)	13.368	18.760	20.340	28.999
Universidad del Tolima	6.448	11.118	20.315	23.312
Universidad del Valle	15.064	21.321	22.703	26.625
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	10.306	16.653	19.499	25.238
Universidad Francisco de Paula Santander	11.174	12.754	19.177	24.541
Universidad del Atlántico	9.392	12.132	14.371	21.885
Universidad Industrial de Santander	12.248	15.279	18.434	20.101
Universidad de Cartagena	7.317	8.985	12.587	17.550
Universidad del Magdalena	3.055	7.626	13.172	22.580
Universidad del Quindío	8.742	7.362	11.499	18.713
Universidad Popular del Cesar	5.267	9.991	12.979	13.908
Universidad Tecnológica de Pereira (UTP)	3.867	7.800	11.595	18.267
Universidad Militar Nueva Granada	4.707	7.142	10.435	15.844
Universidad de Córdoba	5.007	6.980	10.744	13.941
Universidad del Cauca	7.891	11.543	12.554	15.919
Universidad de Nariño	5.777	7.959	8.028	10.121
Universidad Tec. del Chocó Diego Luis Córdoba	5.420	7.196	10.438	10.133
Universidad de Cundinamarca (UDECC)	4.708	7.775	8.964	12.834
Universidad de Caldas	6.514	8.503	9.347	14.553
Universidad Surcolombiana	4.705	5.860	8.120	11.474
Universidad Pedagógica Nacional	3.785	6.976	8.769	9.867
Universidad de la Guajira	4.428	4.883	7.080	12.535
Universidad de la Amazonia	2.149	4.580	6.602	8.433
Universidad de los Llanos	3.265	4.546	5.351	5.401
Universidad de Sucre	2.459	3.146	4.170	5.455
Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca	2.929	3.709	3.786	5.215
Universidad del Pacífico	194**	662	1.219	2.291
Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla	-	-	-	1.063
Total universidades públicas	234.210	345.852	445.550	589.381

Fuente: MEN-SNIES (2016).

La deserción es uno de los mayores problemas de la educación superior, pues uno de cada dos estudiantes no culmina sus estudios (Gráfico 3). Esto se explica por razones de índole personal, como el género y la edad; académicas, como la tasa de repitencia y los puntajes en las pruebas SABER 11; socioeconómicas, como el nivel de ingresos de la familia, los logros educativos de los padres y la tasa de desempleo; e institucionales, como la facilidad de acceso a créditos educativos o becas.

Gráfico 3: Permanencia según nivel de formación



Fuente: Ministerio de Educación-SPADIES (2016).

Por nivel de formación, para el año 2015, la tasa de deserción por período fue del 32,6% para el nivel técnico, 18,0% para el nivel tecnológico, y 9,3% para el nivel universitario; por su parte, la tasa de deserción por cohorte representó un 56,9% para el nivel técnico, un 52,1% para el nivel tecnológico y 46,1% para el nivel universitario. Cuando se evalúa la permanencia de los estudiantes por áreas del conocimiento (cuadro 3), las mayores tasas de deserción por período al nivel universitario se observan en matemáticas y ciencias naturales (11,1%), en agronomía, veterinaria y afines (10,2%), y en economía, administración, contaduría y afines (10,1%).

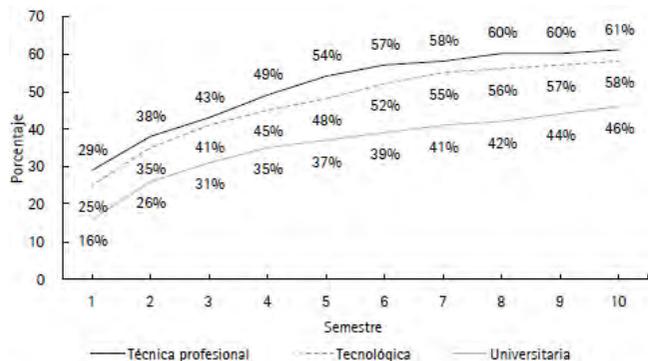
Cuadro 3. Deserción por área de conocimiento y nivel de formación (2015)

Área de conocimiento	Técnica profesional	Tecnológica	Universitaria
Agronomía, veterinaria y afines	26,8	17,1	10,2
Bellas artes	24,6	16,8	8,9
Ciencias de la educación	35,8	11,6	9,7
Ciencias de la salud	30,8	13,5	6,0
Ciencias sociales y humanas	48,5	17,2	8,9
Economía, administración, contaduría y afines	31,4	18,7	10,1
Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines	33,0	18,3	9,6
Matemáticas y ciencias naturales	13,6	12,3	11,1

Fuente: MEN-SPADIES (2016).

En el nivel técnico, la tasa de deserción por cohorte (o acumulada) alcanza 28,8% en el primer semestre y 57,0% en el sexto. Por su parte, el nivel tecnológico acumula tasas de deserción del 24,9% en el primer semestre y 52,1% en el sexto. Asimismo, en el nivel universitario la tasa de deserción asciende del 16% en el primer semestre al 46,1% en el décimo (Gráfico 4).

Gráfico 4. Deserción por nivel de formación académica



Fuente: MEN-SPADIES (2016).

En general, las razones por las cuales los estudiantes abandonan sus estudios, obedecen a una combinación de factores sociales, económicos, familiares e individuales que afectan el entorno de los jóvenes (MEN, 2016). Son principalmente razones de índole personal (edad, género, situación laboral), académicas (repitencia, área de conocimiento y puntaje del ICFES), socioeconómicas (nivel de ingresos, educación de la madre, tasa de desempleo de la región, número y posición entre los hermanos) e institucionales (facilidad de apoyo financiero).

Respecto a los docentes, de acuerdo con el MEN, en el 2015 el sistema de educación superior contaba con 148.689 profesores, en promedio para ambos semestres, de los cuales 45.362 (30,5%) laboraban con un contrato de tiempo completo, 14.048 (9,4%)

en la modalidad de medio tiempo y 90.763 (61,0%) con un esquema parcial o de hora cátedra (cuadro 4). Por nivel de formación, para los 144.270 profesores que indicaron máximo nivel de formación, el 2,1% de estos docentes tenía título de técnico o tecnólogo, el 29,9% tenían título de pregrado, el 30,6% de especialización, el 30,7% de magíster y el 6,7% de doctorado o posdoctorado. Llama la atención la alta proporción de profesores catedráticos (61%) y el bajo porcentaje de docentes con doctorado (6,7%), que además están concentrados en pocas universidades. Esta situación puede estar afectando las actividades de investigación, la formación académica de los estudiantes y, en general, los resultados del sistema educativo.

Cuadro 4. Docentes educación superior

Año	Cátedra (o parcial)	Medio tiempo	Tiempo completo	Total general
2012	72.359	11.280	34.161	117.800
2013	69.286	11.179	35.810	116.274
2014	87.642	13.627	42.138	143.407
2015	89.280	14.048	45.362	148.689

Fuente: MEN (2016).

Sobre la financiación de las instituciones de educación superior, es necesario señalar que mientras los recursos de las entidades privadas provienen esencialmente del cobro de derechos de matrícula, los de las instituciones de carácter público se originan en gran parte en transferencias del Gobierno central y/o de los gobiernos subnacionales²⁰. En el período 2000-2015, el gasto estatal en este nivel de enseñanza representó en promedio 0,94% del PIB, del cual un poco más de la mitad corresponde a aportes de la nación y el resto a recursos territoriales y a rentas parafiscales. (Cuadro 5). Los aportes de la nación están asignados principalmente al financiamiento de las universidades Nacional, de Antioquia y del Valle, que reciben alrededor del 30%, el 10% y el 9% de los recursos, respectivamente. Durante la última década, los recursos estatales para educación superior no han mostrado cambios significativos respecto al PIB, lo cual sugiere que el Estado no ha respondido de forma paralela al crecimiento de la demanda por cupos de educación superior, aunque en los últimos años se observó un leve crecimiento en la participación de los aportes de la nación a las IES públicas.

Desde el 2004, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ha realizado pruebas para evaluar el logro académico en los diferentes programas de educación superior, las cuales, mediante la Ley 1324 de 2009, adquirieron carácter obligatorio para obtener el título de pregrado. Antes del 2009, las pruebas consistían en la evaluación de competencias específicas para diferentes programas y áreas de conocimiento y su presentación era voluntaria.

A partir de ese año, el Icfes empezó a realizar pruebas genéricas “para evaluar competencias comunes y básicas para el ejercicio de cualquier profesión” (Icfes, 2011, p. 13). Inicialmente, se evaluó comprensión de lectura y conocimiento

del idioma inglés. A partir del segundo semestre de 2011 se amplió a cuatro el número de pruebas genéricas, incluyendo razonamiento cuantitativo, lectura crítica, escritura e inglés. Las pruebas genéricas tienen como objetivo evaluar habilidades comunes de los estudiantes que son “relevantes para los logros universitarios y para el trabajo de los egresados” (ICFES, 2011, p. 15).

Cuadro 5. Gasto del Estado en educación superior (Porcentaje del PIB)

	Aportes del GNC a universidades públicas (1)	Aportes del GNC a otras IES (2)	Total de aportes del GNC a IES públicas (3)=(1)+(2)	Otros aportes estatales (4)	Total del gasto público en ed. superior (5)=(4)+(3)
2000	0,54	0,01	0,55	0,41	0,96
2001	0,55	0,01	0,56	0,48	1,04
2002	0,52	0,01	0,53	0,42	0,95
2003	0,52	0,01	0,53	0,37	0,90
2004	0,48	0,01	0,49	0,44	0,93
2005	0,46	0,01	0,47	0,40	0,87
2006	0,43	0,01	0,44	0,43	0,88
2007	0,41	0,01	0,42	0,44	0,86
2008	0,39	0,01	0,39	0,48	0,87
2009	0,40	0,01	0,41	0,53	0,94
2010	0,41	0,01	0,42	0,61	1,03
2011	0,36	0,01	0,37	0,55	0,92
2012	0,37	0,26	0,63	0,33	0,96
2013	0,34	0,28	0,62	0,34	0,97
2014	0,35	0,26	0,62	0,40	1,01
2015	0,35	0,29	0,64	0,39	1,03
Promedio	0,43	0,08	0,51	0,44	0,94

Fuente: MEN y DANE (2016).

A escala internacional, el SCImago Research Group realiza una clasificación de la producción científica para las instituciones que han publicado al menos 100 documentos científicos en la base de datos bibliográfica conocida como Scopus. La clasificación incluye 4.300 instituciones a escala global, de las cuales 130 son de Colombia. El indicador se calcula tanto a escala mundial como para Iberoamérica y para cada país, teniendo en cuenta el número de documentos publicados en revistas indexadas en Scopus. El indicador para el período 2007-2011 muestra que a escala de Iberoamérica, la primera institución es la Universidad de São Paulo

de Brasil con 47.837 publicaciones, la segunda es la Universidad Nacional Autónoma de México, con 19.349 publicaciones y la tercera la Universidad de Barcelona, con 16.914 publicaciones. En esta lista, la primera institución colombiana es la Universidad Nacional de Colombia, en el puesto 41, con 5.112 publicaciones, seguida por la Universidad de Antioquia, en el puesto 77, con 2.721 publicaciones y por la Universidad de los Andes, en el puesto 92, con 2.049 publicaciones (cuadro 6).

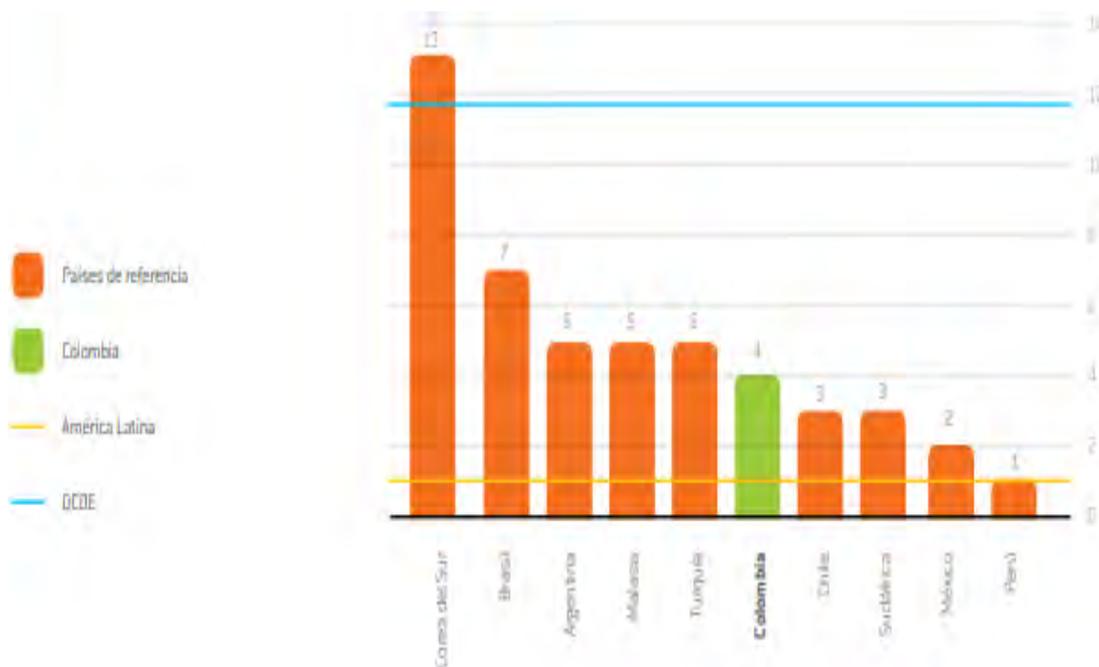
Cuadro 6. Clasificación IES por número de publicaciones indexadas en Scopus

41	1	Universidad Nacional de Colombia, COL	5.112
77	2	Universidad de Antioquia, COL	2.721
92	3	Universidad de los Andes, COL	2.049
113	4	Universidad del Valle, COL	1.521
137	5	Pontificia Universidad Javeriana, COL	1.139
149	6	Universidad Industrial de Santander, COL	1.006
195	7	Universidad del Rosario, COL	594
221	8	Universidad Pontificia Bolivariana, COL	442
240	9	Universidad del Norte, COL	376
252	10	Universidad del Cauca, COL	330
254	11	Universidad Tecnológica de Pereira, COL	320
268	12	Universidad de Caldas, COL	286

Fuente: SCImago (2012).

Así las cosas la calidad de la educación superior en Colombia tiene una brecha importante en comparación con otros países de referencia. Por una parte, el país cuenta con algunos casos excepcionales de instituciones de alta calidad, como lo muestra el ranking QS de las 500 mejores universidades del mundo, en el que Colombia aporta cuatro: Los Andes, Javeriana, Externado y Nacional (Gráfico 5); tres de estas son privadas, y las cuatro tienen presencia principalmente en Bogotá. Además, el número de programas e instituciones de alta calidad acreditados es mínimo, y las instituciones de formación técnica y tecnológica son las que menos aportan (Tabla 1).

Gráfico 5: Mejores universidades ranking QS



Fuente: MEN (2016).

Tabla 1: IES acreditadas en alta calidad

Tipo de institución	Número de instituciones	Número [%] de instituciones con AAC	Número de programas	Número [%] de programas con AAC
Técnica profesional	36	0 (0%)	373	3 (1%)
Tecnológica	50	4 (8%)	801	22 (3%)
Universitaria	119	1 (1%)	1.964	136 (7%)
Universidad	81	26 (32%)	6.470	663 (10%)
Total	286	31 (11%)	9.608	825 (9%)

Fuente: MEN (2016).

4. Justificación del proyecto de ley

En los últimos ocho años, desde las administraciones gubernamentales, la estrategia de movilidad social se centró en los temas de la salud, la educación y el empleo, en especial las políticas para alcanzar la equidad y la educación de los colombianos. Se propusieron dos objetivos:

1. Cerrar las brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, y
2. Formar una sociedad integral moderna e incluyente que respeta a sus individuos, que genera un crecimiento sostenible y un estado que hace efectivo el goce de sus derechos. Particularmente la evaluación de este último plan, aún en proceso, muestra avances en cobertura, pero deja muchos cuestionamientos en equidad y en calidad de la educación.

Las brechas que aún persisten denotan claramente un horizonte al corto plazo de construcción participativa de una política pública de educación y el diseño de un nuevo y renovado sistema, que se aleja de retomar los aprendizajes como fuente para precisar la dimensión de los cambios en los distintos componentes del sistema y de sus relaciones, lo que implica revisar y ajustar el actual marco jurídico, para adecuarlo a las necesidades del país y para que esté acorde con las tendencias internacionales.

Las asociaciones, agremiaciones y en general las organizaciones que han formado parte del sistema educativo han manifestado en diversos escenarios la urgencia de revisar y adecuar la Ley 115 general de educación, la Ley 30 que organiza el servicio de la educación superior, y articular esta normativa con las demás leyes relacionadas con el servicio educativo para el trabajo como el SENA y las instituciones cuya oferta educativa se especializa en el desarrollo humano. Esta es una tarea muy compleja en la que se han puesto en evidencia las miradas de cada grupo, parcializando la discusión, evidenciando contradicciones a partir de las diferentes visiones que se tiene del país y de lo que debe ser el sistema educativo. De otra parte, sobre el actual sistema de ciencia y tecnología, el cual debe estar articulado al sistema educativo, se han manifestado al Gobierno amplias problemáticas de institucionalidad tanto de los organismos como Colciencias, como con la manera como se apropian y distribuyen los recursos para la investigación.

Los grandes esfuerzos para proponer la política pública para el sector se han quedado en grandes documentos, informes técnicos y de consultorías internacionales, con grandes inversiones en recursos económicos, de tiempo y desgaste de los mecanismos de participación. Solo por citar uno de ellos, el Acuerdo por la Educación Superior 2034, definió diez grandes temas:

1. Educación inclusiva: acceso, permanencia y graduación.
2. Calidad y pertinencia.

3. Investigación: ciencia, tecnología e innovación, incluida la innovación social.
4. Regionalización.
5. Articulación de la educación superior con la educación media y la educación para el trabajo
6. Comunidad universitaria y bienestar.
7. Nuevas modalidades educativas
8. Internacionalización
9. Estructura y gobernanza del sistema
10. Sostenibilidad financiera del sistema.

Del análisis del contexto actual y los principales problemas nodales que afectan a cada uno de estos temas, el acuerdo propone 136 lineamientos de política pública para ser implementados gradualmente, con metas e indicadores a 2018, 2024 y 2034. (CESU, 2013).

Otro gran esfuerzo, disperso y sin resultados ha estado en cabeza del Ministerio de Educación, enfocando grandes recursos para el desarrollo del artículo 58 de la Ley del Plan: el desarrollo del sistema de educación terciaria, la creación del modelo de acumulación y transferencia de créditos, la configuración de un sistema de aseguramiento de la calidad para el nuevo sistema de educación terciaria y la puesta en marcha de un marco nacional de cualificaciones como instrumento orientador de la oferta educativa y articulador con el sistema productivo. De otra parte el sistema de educación superior en Colombia ha ido evolucionando a un sistema de educación terciaria, ante lo cual aumentan las expectativas sociales sobre la capacidad del mismo y sobre el papel de las instituciones prestadoras del servicio educativo ante las demandas de varios sectores que tienen que ver con la competitividad.

Teniendo en cuenta este contexto y las opiniones de actores expertos del sector, el Partido Colombia Justa Libres considera que el Congreso de la República debe ser un actor protagónico e importante en dos asuntos fundamentales del sector educativo (i) La regulación de la educación como derecho humano fundamental, como servicio y bien público; y (ii). La transformación o creación del sistema de educación colombiano, desde la educación inicial hasta el doctorado, aspecto último que será desarrollado en futuros esfuerzos normativos. Temas importantes e inaplazables para lograr un país capaz de vivir en paz y con altos niveles de desarrollo económico.

El mundo se debate sobre el papel que debe cumplir la educación: o bien se la asume hacia el lucro y apoyada en una élite competente en tecnología y negocios que en coherencia con un modelo de desarrollo busque prioritariamente el crecimiento económico, o se instrumentaliza desde la perspectiva del desarrollo humano mediante un papel fundamental para construir una democracia estable y mejorar la calidad de la vida de una persona, con salud y educación en contextos de equidad e igualdad social; una educación que promueva valores, búsqueda del bien común y valoración de las diferencias.

Por otra parte, si bien se ha avanzado en una mirada más articulada del sistema educativo aún no se ha logrado una alineación real entre la educación inicial (Primera infancia), básica, media, técnica, tecnológica y superior. Cada una de ellas tiene sus propias lógicas y simplemente se articula con las otras en asuntos puntuales, sin embargo, no hay una sinergia de fondo evidenciable que produzca resultados e impactos positivos a la persona, la sociedad y el sector productivo.

Nuestra realidad está marcada por la coexistencia de diversas y complejas realidades en un mismo espacio y tiempo. Vivimos en un país profundamente inequitativo, con unos niveles de corrupción muy altos que evidencian una crisis compleja de valores, pues la honestidad, la transparencia, la solución pacífica de conflictos, la promoción integral de la persona son tareas pendientes en la agenda de los gobiernos y legisladores.

De allí que la política educativa debe dar una respuesta sistémica a los grandes retos que se nos impone en nuestra realidad. En la forma que se aborde el sistema educativo no solo se pone en juego el desarrollo de competencias para un futuro desempeño productivo en la sociedad y el desarrollo cognitivo del mismo, sino la garantía del desarrollo de la persona en aspectos como el componente axiológico, teleológico, relacional, entre otros. Igualmente, no solo el estudiante debe ocupar un lugar central en el desarrollo de una política, el desarrollo y crecimiento personal y profesional del maestro y los directivos deben tenerse en cuenta si verdaderamente se desean obtener cambios sustanciales en este ámbito.

Una de las realidades más apremiantes a la que como sociedad nos enfrentamos es a la desintegración de la familia la que permite que nuestros niños, niñas, adolescentes, jóvenes e incluso adultos, encuentren un espacio de crecimiento positivo y enriquecedor. Por lo cual proponer en este marco diferentes políticas públicas educativa, busca propender por el fortalecimiento de esta institución social en dos sentidos: En primer lugar involucrando la familia en los procesos formativos de emprendimiento e innovación de sus hijos y de otro lado promoviendo la formación de los padres desde la misma escuela, ya que se ha evidenciado que aún debemos avanzar mucho en la preparación de los padres de cara a una educación en la cual ellos tomen conciencia y adquieran herramientas para su indelegable responsabilidad como tutores principales y primordiales de sus hijos. Finalmente la educación como derecho fundamental implica un proceso de formulación e implementación de planes, programas y proyectos orientados hacia la intervención del Estado en un sector específico de la sociedad. Esta intervención en general, obedece a consensos y disensos entre los grupos sociales, a sus expectativas de progreso y desarrollo. Este tipo de políticas orientadas hacia “lo público”, genera desde su misma formulación disputas de carácter político según los intereses de los grupos de interesados.

De lo anterior, se puede afirmar que las acciones del Estado en términos de política pública son el resultado de una serie de negociaciones, pretensiones, presiones e intereses de múltiples actores. Así las cosas la presente iniciativa legislativa se considera primordial para su trámite en el Congreso de la República y se espera el apoyo de las distintas bancadas y del Gobierno nacional.

5. Marco Constitucional y legal

La Constitución Política de 1991 consagra la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (artículo 27); reconoce la educación como un derecho de las personas y como un servicio público que tiene una función social y estipula que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos (artículo 67). En este mismo artículo, establece que la educación es responsabilidad del Estado, de la sociedad y de la familia.

Constitucionalmente queda consagrado que la educación es un servicio público que puede ser prestado por el Estado o por particulares, caso en el cual, la ley establecerá las condiciones para la creación y gestión de las instituciones de educación (Artículos 67 y 68), así que es un derecho.

El artículo 69 de la Carta garantiza la autonomía universitaria y establece que las universidades podrán darse sus estatutos, según la ley. En consecuencia, le corresponde al Congreso de la República, de acuerdo con sus facultades constitucionales, establecer la configuración legislativa para expedir las normas que regirán la prestación del servicio público educativo, así como expedir las disposiciones generales con arreglo a las cuales las instituciones de educación superior pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos. Así mismo, ordena al Estado crear mecanismos financieros para hacer posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior y fortalecer la investigación científica en las universidades oficiales y privadas (Artículo 69).

La educación como derecho subjetivo, faculta a toda persona para exigirle al Estado el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales en esta materia. Pero a la vez, la educación como derecho subjetivo reviste dos modalidades: derecho fundamental para los menores (artículo 44 C. P.) y otros sujetos de protección especial, y derecho social para los demás.

Tal distinción es importante hacerla por cuanto la educación como derecho genérico (no fundamental) está ubicada en el texto constitucional dentro de la categoría de los derechos de segunda generación, es decir, los derechos económicos, sociales y culturales, denominados derechos de prestación. En desarrollo de estos mandatos constitucionales, la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que la educación es un derecho fundamental, inherente, inalienable, esencial a la persona humana, que realiza el valor y principio material de la igualdad consagrado en el Preámbulo

y en los artículos 5° y 13 de la Constitución. (Sentencia C-539 del 23 de septiembre de 1992. M. P. Simón Rodríguez. Sentencia T-202 del 28 de febrero de 2000. M. P. Fabio Morón Díaz).

La educación es derecho fundamental porque es de la esencia del ser humano, ya que realza su dignidad y porque está expresamente reconocido por la Carta Política y los Tratados Internacionales suscritos por Colombia. También es fundamental porque la educación es muy relevante en los primeros años de vida del ser humano, ya que se trata de la etapa de formación del individuo, de su acercamiento a la sociedad y a sí mismo como ser esencialmente racional; por ello, su ejercicio debe ser plenamente garantizado. (Sentencia T-35 del 6 de febrero de 1995. M. P. Fabio Morón Díaz).

Ha sostenido la Corte Constitucional que un derecho puede ser limitado en su ejercicio, siempre que se respete su contenido o núcleo esencial. Así, el derecho a la educación, sin desconocer su esencia bajo ninguna situación, para su adecuado ejercicio, ha sido limitado mediante regulación para viabilizar el cumplimiento de los deberes que la Constitución les impone a todos sus titulares en beneficio de la colectividad o al servicio del Estado (Sentencia T-297 del 28 de julio de 1993. M. P. José Gregorio Hernández Galindo).

La misma Corporación define el contenido del núcleo esencial como “aquello que identifica un derecho en cuanto tal, el que expresa su naturaleza distintiva respecto de los demás. La esencia, en efecto, es el constitutivo de un ente que hace que este sea una cosa y no otra. ¿Cuál es el contenido esencial del derecho a la educación? Es la facultad de formarse intelectual y culturalmente de acuerdo con los fines racionales de la especie humana. (Sentencia T-425 del 6 de octubre 1993. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa).

También define el núcleo esencial como aquel “ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o las formas en que se manifieste. El núcleo esencial de un derecho fundamental, entonces, no está sometido a la dinámica de coyunturas políticas. En el caso del derecho a la educación, no es posible negar injustificadamente el acceso y la permanencia en el sistema educativo a una persona (Sentencia T-944 del 24 de julio de 2000. M. P. Alejandro Martínez Caballero).

Identificado el núcleo esencial de la educación como la facultad de formarse intelectual y culturalmente acorde con los fines racionales de la especie humana, el cual no puede estar sometido a coyunturas políticas, es apenas lógico pensar que tal contenido solo se puede materializar a través de los derechos que lo conforman.

El derecho de disponibilidad, implica la exigencia de que exista un sistema educativo público, con escuelas suficientes y la planta de docentes mínima para atender las necesidades del servicio. Este derecho

también implica la posibilidad de que los particulares puedan fundar establecimientos educativos, siempre que tengan profesores idóneos y suficientes y sus programas académicos coincidan con los fines constitucionales y legales de la educación.

El derecho al acceso consiste en el derecho que tiene todo menor de acceder a la educación pública básica obligatoria gratuita, la cual va hasta los 15 años. Pero este derecho lo amplió la Corte Constitucional, hasta que se supere la minoría de edad, de modo que si un menor de 18 años exige acceder a este tipo de educación, se le debe garantizar su derecho de acceso, el cual es de aplicación inmediata. Además, el derecho de acceso implica accesibilidad material y económica. (Sentencia T-323 del 14 de julio de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

El derecho a la permanencia consiste en el derecho que tiene todo menor que ha accedido al sistema educativo a permanecer en él, siempre que su rendimiento académico sea adecuado y su comportamiento disciplinario se ajuste a los reglamentos. Aquí se pone de relieve el derecho-deber que tiene la educación para el menor. Por su parte, el derecho a la permanencia le exige al Estado la obligación de adaptar el sistema educativo a las necesidades del educando para garantizar su permanencia en la institución. La razón de ello es que el estudiante es el centro del proceso enseñanza-aprendizaje (Sentencia SU- 641 del 5 de noviembre de 1998. M. P. Carlos Gaviria Díaz).

El derecho a la calidad de la educación se traduce en la posibilidad de que “el educando pueda alcanzar los objetivos y fines consagrados en la Constitución y en las leyes, independientemente de sus condiciones socioeconómicas y culturales, y a desarrollar las capacidades necesarias para producir conocimiento”. Para que tal cometido sea realidad, la calidad de la educación abarca la excelencia tanto en los procesos como en los resultados educativos. Los anteriores derechos que conforman el núcleo esencial del derecho a la educación son de aplicación directa y de tal magnitud que no dependen de las decisiones de las mayorías políticas. Y en cuanto a la obligación del Estado de satisfacerlos, solo se libera en la medida que demuestre que, pese a esfuerzos razonables, no puede satisfacerlos porque ello significaría poner en peligro de desprotección otros bienes o derechos de idéntico valor.

Desarrollos al mandato constitucional

La educación de Colombia está reglamentada por la Ley 115 de 1994 o ley general de educación, aprobada en 1994. El título 1 de la Ley 115/1994 presenta en su primer artículo la definición de educación, como “un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes”.

La Ley 115 de 1994 es considerada un importante logro de concertación entre el magisterio y el Gobierno nacional, gracias al movimiento impulsado por Fecode y acogido por la comunidad

educativa nacional, que logró incluir en la agenda de las discusiones nacionales el tema de la educación con énfasis en el enfoque de derechos, la pedagogía y el papel central de los maestros.

Cabe resaltar que la expedición de la ley también formó parte de un proceso de introducción de leyes generales para la educación en América Latina y el Caribe que, en general, se inspiraban en los principios del llamado Consenso de Washington (López, 2007: 12) y que iniciaron, con distintos matices, la aplicación de las estrategias neoliberales en las políticas públicas, con el fin de ajustar el modelo global de desarrollo que venía recomponiéndose desde la crisis de los años setenta.

Posteriormente la expedición de la Ley 715 del 21 de diciembre de 2001, derogó la ley 60 de 1993 introduciéndose “una vasta contrarreforma educativa” que, al desbordar su intención de reglamentar el Acto Legislativo 01 y modificar la Ley General de Educación y el Estatuto Docente, modificó sustancialmente la estructura básica de la legislación educativa nacional.

Este enfoque, que tuvo como eje ordenador la racionalización de los recursos y de la gestión de la educación se complementó con la Ley 70 de 1993 sobre educación para comunidades afrocolombianas, la Ley 70 de 1994 sobre la enseñanza de la Constitución en las instituciones educativas, la Ley 133 de 1994 sobre libertad de cultos, la Ley 324 de 1996 para personas sordas y con limitaciones auditivas, la Ley de Juventud o Ley 375 de 1997 y la Ley 397 de 1997 o Ley de Cultura; así como los decretos 0230, 1278 y 1283 de 2002, entre otros.

Dentro de las normas que configuran el paquete legislativo de la educación en el marco de los desarrollos de la Constitución de 1991 merece una atención especial la Ley 30 de 1992, “por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, nace de la necesidad de ir más allá de lo estipulado en el Decreto-ley 80 de 1980 y es el resultado de un proceso de concertación en el que participan representantes del sector educativo y del Gobierno.

La ley define los principios orientadores de la educación superior; los objetivos de este nivel y de las instituciones de educación superior, y los campos de acción y programas académicos. Organiza la estructura institucional del sector: establece como órganos rectores al Ministerio de Educación Nacional y el Consejo Nacional de Educación Superior CESU, y como órgano ejecutivo al Icfes. Crea al CESU con funciones propositivas de coordinación, planificación, recomendación y asesoría. El Icfes conserva sus funciones de inspección, vigilancia y control.

De igual forma crea el Sistema Nacional de Acreditación, con el fin de mejorar la calidad de la educación superior a través de un proceso de autoevaluación continua. Como resultado de la ley, en 1994 se funda el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), que se encarga de orientar este sistema. El CNA inicia labores en 1995 y un

año después publica la primera versión de los Lineamientos para la Acreditación, complementada en 2001 con los Lineamientos para la Acreditación Institucional.

La norma clasifica las instituciones de educación superior de acuerdo con los programas que pueden ofrecer y limita su oferta: las Instituciones Técnicas Profesionales pueden ofrecer programas técnico profesionales; las Instituciones Universitarias y Escuelas Tecnológicas, programas profesionales y especializaciones (por excepción, maestrías y doctorados); y las Universidades, todos los programas. Quedan por fuera de la clasificación las Instituciones Tecnológicas, las cuales son incorporadas después con la Ley 115 de 1994, y son autorizadas para desarrollar programas tecnológicos y técnicos profesionales.

La Ley 30, además, ofrece las garantías legales para el ejercicio de la autonomía y el Gobierno universitario. Amparadas en el concepto de autonomía, las instituciones pueden nombrar sus directivas, regirse por sus propios estatutos y crear, organizar y desarrollar programas académicos. Para el caso de las universidades estatales, la autonomía incluye aspectos presupuestales. Con la Ley 30 se garantiza la asignación regular de recursos para las universidades públicas, dado que hasta el año 1992, estos eran limitados y estaban sujetos a la intermediación política que las instituciones realizaran ante el Congreso de la República. Con ella se fijaron recursos económicos crecientes, destinados al funcionamiento y a la inversión de estas instituciones. También, fue posible la ampliación del crédito estudiantil para matrícula y sostenimiento, y la asignación de becas para programas prioritarios del Estado.

El sistema de educación terciaria empieza a ser tratado en el Conpes 3674 de 2010 establece la necesidad de generar escenarios de aprendizaje permanente, movilidad estudiantil y reconocimiento de saberes y para ello reconoce el Marco Nacional de Cualificaciones, como un instrumento para mejorar la comparabilidad de las cualificaciones a través de los resultados de los procesos de aprendizaje, independientemente de la forma, lugar, momento y duración de este aprendizaje.

El “Acuerdo por lo Superior 2034: Propuesta de Política Pública para la Excelencia de la Educación Superior en Colombia en el Escenario de la Paz” resalta la necesidad de avanzar hacia la organización de un sistema de educación terciaria, equitativo y armonizado, que favorezca la articulación entre la educación básica, la media, la superior y la educación para el trabajo y el desarrollo humano, que responda a las expectativas educativas de las personas y los requerimientos regionales y nacionales en los ámbitos productivo y social.

La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) es un sistema de referencia internacional concebida con el objetivo de acopiar, compilar, presentar y analizar datos comparables y estandarizados de la educación, a partir de un

conjunto de definiciones y conceptos comunes acordados en el plano internacional, la cual propicia las equivalencias de la educación y la adopción de un lenguaje común entre los distintos países.

La Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, en su artículo 58, dispuso la creación del “Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET) conformado por toda aquella educación o formación posterior a la educación media, cuyo objeto es promover el aprendizaje a un nivel elevado de complejidad y especialización”. Dicho horizonte se expresa de la siguiente manera:

Artículo 58. Créese el Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET), conformado por toda aquella educación o formación posterior a la educación media, cuyo objeto es promover el aprendizaje a un nivel elevado de complejidad y especialización. La construcción de este sistema no modifica lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley 30 de 1992 y el artículo 213 de la Ley 115 de 1994.

Créese el Sistema Nacional de Calidad de la Educación Terciaria (SISNACET), como instancia de integración y coordinación de los organismos, estrategias e instrumentos de educación terciaria, cuyo objeto es asegurar y promover la calidad de la misma.

Créese el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) como un instrumento para clasificar y estructurar los conocimientos, las destrezas y las aptitudes en un esquema de niveles de acuerdo con un conjunto de criterios sobre los aprendizajes logrados por las personas.

Créese el Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC) con la finalidad de afianzar los procesos de aseguramiento de la calidad, acompañar la implementación del Marco Nacional de Cualificaciones, flexibilizar la oferta educativa, lograr la integración entre los diferentes tipos de educación (formal y para el trabajo y el desarrollo humano), generar integración entre los diferentes niveles (básica primaria, básica secundaria, media, educación para el trabajo y el desarrollo humano y superior), mejorar las capacidades para enfrentar las pruebas nacionales e internacionales y afianzar las relaciones entre el sector educativo y el sector productivo.

Parágrafo 1°. Las mallas de equivalencias serán el instrumento que permita el tránsito entre instituciones y niveles educativos en el SNATC. La transparencia de las equivalencias del SNATC dependerá de la concentración de la información desde un único sistema de información, accesible a todos los ciudadanos y que garantice la superación de la ambigüedad y parcialidad en los datos existentes.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, construirá y reglamentará el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), el Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC), y el Sistema Nacional de Calidad de la Educación Terciaria. El

MNC y el SNATC se implementarán de manera paralela, y con integración a los Sistemas de Información.

Parágrafo 3°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, presentará cada dos (2) años a las Comisiones Sextas del Congreso de la República un informe sobre los diferentes avances y logros del Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET), del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), del Sistema Nacional de Calidad de la Educación Terciaria (Sisnacet) y del Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC).

Dentro de este sustento normativo es fundamental citar la Ley 1804 de 2016, “por la cual se establece la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre y se dictan otras disposiciones”, establece un marco para las mujeres gestantes, los niños y las niñas de cero a seis años, en una mirada comprensiva de la primera infancia. Su operación y puesta en marcha, aún después de dos años deja muchos vacíos en cuanto a los instrumentos con que se opera la política y su articulación con el sistema educativo.

Finalmente es necesario mencionar los planes decenales de educación, el primero de ellos formulado en el año 1996, con la idea de garantizar continuidad y coherencia de la política educativa durante el período 1996-2005. Su elaboración fue iniciativa de varias organizaciones de la sociedad civil y condujo a su convocatoria en octubre de 1995. Fue discutido ampliamente en mesas de trabajo, en encuentros de secretarios de educación, universidades, investigadores y centros de investigación. Diez años después, se discutía el nuevo Plan Decenal de Educación 2006-2016.

En la actualidad se viene implementando el Plan Decenal de Educación 2016-2026 “el camino hacia la calidad y la equidad”, el texto es el resumen de una metodología que empezó a tomar forma en julio de 2015, cuando se establecieron mesas de trabajo con el apoyo de la organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Corea del Sur y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En el documento se plantean diez (10) objetivos que deberán guiarse a su vez por cinco principios orientadores. El primero, es “contribuir con la construcción de la paz, la cultura ciudadana y el sentimiento de nación. El segundo, se refiere a “impulsar el desarrollo humano, la sostenibilidad y la equidad de la educación”. El tercero apunta a “reducir los altos niveles de inequidad y las brechas regionales”. El cuarto recalca la necesidad de “ampliar los temas educativos en todos los ámbitos del Gobierno y la sociedad”. Y, finalmente, el quinto busca “entender la educación como una responsabilidad de la sociedad en su conjunto.

6. Impacto Fiscal

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, referente al análisis del impacto fiscal de las

normas, de forma clara y explícita manifestó que las disposiciones contenidas en el proyecto de ley son compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en la medida que los recursos que dispone la ley ya hacen parte del sistema y se emplearán en el mismo.

Proposición

Por lo anterior, ponemos a consideración el presente proyecto de ley, en los términos de la exposición de motivos y en el ejercicio de las facultades constitucionales consagradas en el Capítulo III de la Constitución Política, y legales establecidas en la Ley 5ª de 1992. De los honorables Congresistas,


Jhon Milton Rodríguez
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres


Eduardo Pacheco
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres


Edgar Palacios
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres


Carlos Acosta
Honorable Representante
Partido Colombia Justa Libres

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de julio del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 14, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Jhon Milton Rodríguez*, *Eduardo Emilio Pacheco C.*, *Édgar Palacios*, *Mizrahi* y el honorable Representante *Carlos Eduardo Acosta Lozano*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D.C., 20 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 14 de 2018 Senado, *por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la educación, y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Jhon Milton Rodríguez*, *Eduardo Emilio Pacheco Cuello*, *Édgar Enrique Palacios Mizrahi* y el honorable Representante *Carlos Eduardo Acosta Lozano*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D.C., 20 de julio de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 15 DE 2018
SENADO

por la cual se fortalece la financiación del Sistema de Educación Superior.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

CAPÍTULO I

Principios y fines

Artículo 1°. La Educación Superior es un derecho, un bien público basado en el mérito y la vocación, en sus diferentes modalidades y metodologías y un servicio público inherente a la finalidad social del Estado.

Artículo 2°. La presente ley fortalece el Sistema de Educación Superior, define sus principios, fines y componentes y regula la prestación del servicio público de la Educación Superior bajo el marco de la Constitución Política y la ley.

Artículo 3°. El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente ley, vela por la calidad, la accesibilidad y continuidad del servicio educativo, fomenta el acceso, la permanencia y la graduación de los estudiantes y garantiza la autonomía de las Instituciones de Educación Superior.

Artículo 4°. El Sistema de Educación Superior es abierto, dinámico, incluyente y participativo y responde a las necesidades de la sociedad en sus contextos regional y nacional, con alcance internacional. Se fundamenta en la evaluación y el mejoramiento continuo, en el marco de la autonomía y el sistema de calidad.

Artículo 5°. El Gobierno nacional, con la participación activa de quienes conforman el Sistema, establecerá las políticas y reglamentará la prestación del servicio de Educación Superior en sus diferentes niveles y modalidades; implementará permanentes y eficientes mecanismos de interrelación entre

todas las entidades e instituciones que conforman el Sistema y con los demás organismos del Estado y de la sociedad; velará por la calidad de la prestación del servicio y adelantará acciones para el fomento de la Educación Superior.

Artículo 6°. Son principios sobre los que se fundamenta el Sistema de Educación Superior:

- a) La excelencia académica como la búsqueda de altos niveles de calidad.
- b) La transparencia como fundamento de las relaciones entre los actores del sistema y entre ellos y el entorno.
- c) La participación y el pluralismo en la construcción, desarrollo y mejoramiento de la Educación Superior.
- d) La ética como fundamento del actuar de los miembros del Sistema.
- e) La equidad y la inclusión en el acceso a la Educación Superior.
- f) El bienestar como garantía de desarrollo individual y consolidación del bien social.
- g) La pertinencia y responsabilidad social para contribuir a la transformación social y productiva del país desde un contexto de identidad nacional y proyección internacional.
- h) La eficacia, la eficiencia y la moralidad administrativa en todas las acciones.

Artículo 7°. La Educación Superior será accesible a todos aquellos que demuestren poseer las competencias requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas en cada caso.

Artículo 8°. Son fines del Sistema de Educación Superior:

- a) Formar ciudadanos conocedores y respetuosos de los derechos humanos, la paz, la democracia, lo público y la preservación del ambiente, que cumplen con los deberes correlativos a los derechos y libertades reconocidos en la Constitución Política de Colombia.
- b) Despertar en los estudiantes un espíritu reflexivo, orientado al logro de su autonomía personal en un marco de libertad de pensamiento y de pluralismo ideológico, que tenga en cuenta la universalidad de los saberes y la particularidad de las formas culturales y que aporte al desarrollo individual de las personas, al avance de la sociedad y al progreso del país.
- c) Formar profesionales idóneos, competentes y responsables, que tengan conciencia ética y solidaria y sean capaces de fortalecer a la comunidad para su desarrollo social y productivo, y de aportar a la solución de sus problemas.
- d) Promover la preparación e inclusión de los ciudadanos en las dinámicas internacionales

del conocimiento, la ciencia, la innovación, la técnica y el trabajo.

- e) Generar conocimiento e innovación a partir del desarrollo de las ciencias naturales, exactas, sociales y humanas, la filosofía, la técnica, la tecnología y la creación artística, y aportar a su divulgación y transferencia.
- f) Contribuir al estudio, preservación y divulgación de los saberes propios de las etnias y culturas que constituyen la nación colombiana.
- g) Aportar al desarrollo del país a través del trabajo comunitario, la responsabilidad social, la reflexión académica de los problemas nacionales y la extensión solidaria.

TÍTULO II

DE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Artículo 9°. El gasto público en la educación hace parte del gasto público social de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 10. Los ingresos y el patrimonio de las Instituciones de Educación Superior estatales, estarán constituidos por:

- a) Las partidas que le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal.
- b) Los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente a cualquier título, así como sus frutos y rendimientos.
- c) Los recursos del Sistema General de Regalías que se les destinen para inversión en infraestructura para el desarrollo de la misión.
- d) Las rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos pecuniarios y los ingresos que perciba por concepto de venta de bienes y servicios y donaciones.
- e) Los bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título.

Artículo 11. Los presupuestos para funcionamiento e inversión de las Instituciones de Educación Superior estatales, estarán constituidos por aportes del Presupuesto General de la Nación, por aportes de los entes territoriales, por recursos y rentas propias de cada institución y por recursos del Sistema General de Regalías.

Estas instituciones recibirán anualmente recursos del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, que signifiquen un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 2018.

Para las IES se tomará como base el aporte ordinario asignado en el Presupuesto General de la

Nación con base en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 adicionando 4 puntos porcentuales anuales.

Parágrafo. Se realizará una asignación *per cápita* base establecida en la variación porcentual a partir de la asignación en el 2018 que conlleve la aplicación 2 smlmv como mínimo que permita la financiación de acuerdo a la dimensión de la IES.

Artículo 12. El Gobierno nacional y las entidades territoriales podrán realizar aportes adicionales a las Instituciones de Educación Superior estatales destinados a financiar proyectos de inversión que estén dirigidos al mejoramiento de la calidad de la prestación del servicio. Dichos aportes no tendrán carácter recurrente.

Artículo 13. A partir del año 2019 y hasta el 2021 la Nación asignará recursos adicionales al Ministerio de Educación Nacional equivalentes a 0,5 punto real respecto a los aportes de la Nación asignados a las Instituciones de Educación Superior estatales en el año inmediatamente anterior. Estos recursos estarán destinados a financiar:

- a) La generación de nuevos cupos teniendo en cuenta el área del conocimiento, y el nivel y la modalidad del programa respectivo, así como los programas de regionalización, la presencia en zonas de frontera, y la atención a población vulnerable.
- b) El reconocimiento de la productividad académica de los docentes, teniendo en cuenta las distintas formas de protección de la propiedad intelectual.
- c) La formación del recurso docente.
- d) El fortalecimiento de la capacidad de investigación e innovación.

Mecanismo para la distribución de los recursos previstos en este artículo a las Universidades estatales, será definido de manera conjunta entre el Ministerio de Educación Nacional y el Sistema de Universidades Estatales (SUE). El mecanismo para la distribución de los recursos a las demás Instituciones de Educación Superior estatales, será definido por el Ministerio de Educación Nacional y los Rectores de estas instituciones. Los recursos asignados anualmente no podrán ser inferiores a la vigencia anterior en virtud del principio de progresividad.

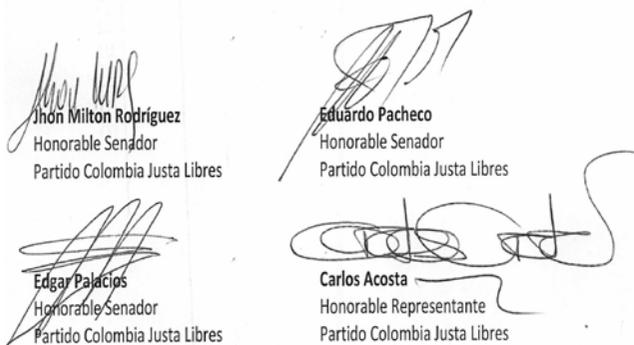
Artículo 14. A partir del año 2021 y hasta el año 2024 se mantendrá una asignación adicional al Ministerio de Educación Nacional de un (1) punto real respecto a los aportes de la Nación asignados a las Instituciones de Educación Superior estatales del año inmediatamente anterior, los cuales serán distribuidos entre dichas instituciones e incrementarán la base presupuestal, teniendo en cuenta los resultados obtenidos durante los tres años inmediatamente anteriores en cuanto a formación de estudiantes, Acreditación de alta calidad, producción académica, investigativa y de innovación, la ampliación y mantenimiento de cupos teniendo en cuenta el área del conocimiento,

el nivel, la modalidad, la metodología, la ubicación geográfica del programa respectivo y la atención a población vulnerable; la formación del recurso docente; el desarrollo de políticas de gestión y aprovechamiento de la propiedad intelectual; y los avances en la gestión institucional.

El mecanismo para la distribución de los recursos previstos en este artículo a las Universidades estatales, será definido de manera conjunta entre el Ministerio de Educación Nacional y el Sistema de Universidades Estatales (SUE). El mecanismo para la distribución de los recursos a las demás Instituciones de Educación Superior estatales, será definido por el Ministerio de Educación Nacional y los Rectores de estas instituciones.

Artículo 15. La concurrencia de la Nación, de las entidades territoriales y de las Instituciones de Educación Superior estatales de orden territorial en el pasivo pensional de estas instituciones, se regirá de acuerdo con lo previsto en el artículo 131 de la Ley 100 de 1993 y demás normatividad vigente. La concurrencia de la Nación en el pasivo pensional de las Instituciones de Educación Superior que a la entrada en vigencia de la presente ley son Universidades oficiales del orden nacional se regirá de acuerdo con lo previsto en la Ley 1371 de 2009.

Artículo 16. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



John Milton Rodríguez
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres

Eduardo Pacheco
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres

Edgar Palacios
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres

Carlos Acosta
Honorable Representante
Partido Colombia Justa Libres

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Una política de Estado para la educación superior

El desarrollo de la educación superior colombiana ha tenido momentos significativos que responden al interés de la sociedad por este sector y a las necesidades del mismo frente a los avances del conocimiento. Durante la segunda mitad del siglo XX hay un desarrollo importante de la educación superior en el país. En la década del 50 se crean el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) (1950), primera institución de crédito educativo en el mundo; el Fondo Universitario Nacional FUN (1954), encargado de distribuir los recursos financieros entre las universidades públicas y privadas auxiliadas por el Estado; el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) para formación técnica y laboral (1957); y la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) (1957), que agrupa universidades públicas y privadas y en la cual el Gobierno delega en ese momento la inspección y vigilancia del sector.

Un suceso de gran importancia para la educación superior, y en general para toda la educación en el país, es la creación en 1968 del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), al que se transfieren las funciones de fomento, control y vigilancia de la educación superior. Años más tarde, la institución desarrolla y aplica las Pruebas de Estado o Exámenes del Icfes como requisito para el ingreso a la educación superior, las cuales se han convertido en una herramienta de gran alcance para la evaluación y en un indicador de la calidad de la educación básica y media.

En 1979 el Congreso de la República, a través de la Ley 8ª, otorga facultades extraordinarias al Gobierno nacional para legislar sobre educación superior. Con base en ellas, emite los Decretos 80, 81, 82, 83 y 84 de 1980. El Decreto 80 define y organiza el sistema de educación superior: establece sus principios, objetivos generales y modalidades; la organización, el gobierno, el estatuto del personal docente y las normas sobre la administración del presupuesto y del personal de las instituciones oficiales; fija condiciones específicas sobre las instituciones privadas, y formula disposiciones comunes como el régimen estudiantil y la inspección y vigilancia. El Decreto 81 se ocupa de la reorganización del Icfes. El Decreto 82 se concentra en la Universidad Nacional de Colombia; y el 83, en los Colegios Mayores. Junto con otros 18 decretos complementarios, el Gobierno establece un marco normativo para la educación superior en Colombia.

Finaliza el siglo con uno de los acontecimientos de mayor incidencia en las transformaciones de la educación superior colombiana: La Constitución Política de 1991.

1.1 Marco constitucional

La Constitución Política de 1991 consagra la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (artículo 27); reconoce la educación como un derecho de las personas y como un servicio público que tiene una función social y estipula que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos (artículo 67). En este mismo artículo, establece que la educación es responsabilidad del Estado, de la sociedad y de la familia.

Constitucionalmente queda consagrado que la educación es un servicio público que puede ser prestado por el Estado o por particulares, caso en el cual, la ley establecerá las condiciones para la creación y gestión de las instituciones de educación (Artículos 67 y 68). El artículo 69 de la Carta garantiza la autonomía universitaria y establece que las universidades podrán darse sus estatutos, según la ley. En consecuencia, le corresponde al Congreso de la República, de acuerdo con sus facultades constitucionales, establecer la configuración legislativa para expedir las normas que regirán la prestación del

servicio público educativo, así como expedir las disposiciones generales con arreglo a las cuales las instituciones de educación superior pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos. Así mismo, ordena al Estado crear mecanismos financieros para hacer posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior y fortalecer la investigación científica en las universidades oficiales y privadas (artículo 69).

1.1.1 Desarrollos al mandato constitucional

En la Ley 30 de 1992 el Legislativo plasma los fundamentos constitucionales de la educación superior. La Ley 30, “por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, nace de la necesidad de ir más allá de lo estipulado en el Decreto-ley 80 de 1980 y es el resultado de un proceso de concertación en el que participan representantes del sector educativo y del Gobierno.

La ley define los principios orientadores de la educación superior; los objetivos de este nivel y de las instituciones de educación superior, y los campos de acción y programas académicos. Organiza la estructura institucional del sector: establece como órganos rectores al Ministerio de Educación Nacional y el Consejo Nacional de Educación Superior CESU, y como órgano ejecutivo al Icfes. Crea al CESU con funciones propositivas de coordinación, planificación, recomendación y asesoría. El Icfes conserva sus funciones de inspección, vigilancia y control.

Crea el Sistema Nacional de Acreditación, con el fin de mejorar la calidad de la educación superior a través de un proceso de autoevaluación continua. Como resultado de la Ley, en 1994 se funda el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), que se encarga de orientar este sistema. El CNA inicia labores en 1995 y un año después publica la primera versión de los Lineamientos para la Acreditación, complementada en 2001 con los Lineamientos para la Acreditación Institucional.

La norma clasifica las instituciones de educación superior de acuerdo con los programas que pueden ofrecer y limita su oferta: las Instituciones Técnicas Profesionales pueden ofrecer programas técnico profesionales; las Instituciones Universitarias y Escuelas Tecnológicas, programas profesionales y especializaciones (por excepción, maestrías y doctorados); y las Universidades, todos los programas. Quedan por fuera de la clasificación las Instituciones Tecnológicas, las cuales son incorporadas después con la Ley 115 de 1994, y son autorizadas para desarrollar programas tecnológicos y técnicos profesionales.

La Ley 30, además, ofrece las garantías legales para el ejercicio de la autonomía y el gobierno universitario. Amparadas en el concepto de autonomía, las instituciones pueden nombrar sus directivas, regirse por sus propios estatutos y crear, organizar y desarrollar programas académicos. Para

el caso de las universidades estatales, la autonomía incluye aspectos presupuestales. Con la Ley 30 se garantiza la asignación regular de recursos para las universidades públicas, dado que hasta el año 1992, estos eran limitados y estaban sujetos a la intermediación política que las instituciones realizaran ante el Congreso de la República. Con ella se fijaron recursos económicos crecientes, destinados al funcionamiento y a la inversión de estas instituciones. También, fue posible la ampliación del crédito estudiantil para matrícula y sostenimiento, y la asignación de becas para programas prioritarios del Estado.

1.3. La universidad eje del sistema de educación superior

La Universidad como eje del sistema de educación superior, forma a los jóvenes y los adultos que son presente y futuro de Colombia, produce ciencia y tecnología, se relaciona con el sector empresarial y gubernamental, realiza procesos de extensión o proyección social en los cuales establece contacto directo con grupos y comunidades, es una de las instituciones más internacionales por definición, conoce y establece diálogos permanente en el ámbito del conocimiento, hace emprendimiento; en ejercicio de la autonomía que le es reconocida constitucionalmente, y con la convicción de su responsabilidad social, la Universidad es un actor comprometido con la transformación social y como tal, un punto de apoyo y aliado estratégico para el Gobierno en la sustentación, construcción participativa, implementación y evaluación de políticas públicas.

El “Acuerdo por lo superior 2034” producto de un gran diálogo nacional, formuló una propuesta de política resultante de amplia participación y concertación, la cual no se puso en práctica. Se definieron diez grandes temas:

1. Educación inclusiva: acceso, permanencia y graduación.
2. Calidad y pertinencia.
3. Investigación: ciencia, tecnología e innovación, incluida la innovación social.
4. Regionalización.
5. Articulación de la educación superior con la educación media y la educación para el trabajo.
6. Comunidad universitaria y bienestar.
7. Nuevas modalidades educativas.
8. Internacionalización.
9. Estructura y gobernanza del sistema
10. Sostenibilidad financiera del sistema.

El recientemente divulgado Plan Decenal de Educación 2016-2026 - “El camino hacia la equidad y la calidad”, propone una visión y establece desafíos estratégicos orientados a regular y precisar el alcance del derecho a la educación y a garantizar la construcción de un sistema educativo articulado, participativo, descentralizado y con mecanismos eficaces de concertación; de igual

manera, a construir una sociedad en paz con base en la equidad, la inclusión, el respeto a la ética y la equidad de género. Plantea que la importancia otorgada por el Estado a la educación se medirá por la participación del gasto educativo en el producto interno bruto (PIB) y en el gasto del Gobierno en todos sus niveles administrativos.

En este contexto se destacan grandes desafíos en los cuales la Universidad colombiana puede aportar desde diferentes frentes de su acción formativa y en generación de conocimiento:

- a) Los compromisos con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible;
 - b) Fortalecer la productividad, competitividad empleabilidad en el ámbito de la cuarta revolución industrial;
 - c) Avanzar en la descentralización política, administrativa y fiscal a fin de promover ecosistemas regionales y sinergias; y
 - d) Posicionar la educación como un proyecto de nación para construir una nueva ciudadanía y fortalecer en la sociedad los valores de honestidad y transparencia. (ASCUN, 2018).
- (i) **Los compromisos con la Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible**

Se reconoce que Colombia ha fortalecido su rol internacional al liderar y participar en diferentes procesos, ha adquirido compromisos, trabaja de manera activa en varios comités especializados y en numerosos órganos y redes de contacto con América Latina.

Al suscribir con los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 el acuerdo, Colombia se comprometió a trabajar en una agenda global por el cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las 169 metas en las dimensiones económica, social y ambiental. Ello implica generar estrategias orientadas a la equidad, el medioambiente sostenible, la educación, potencialidades en biodiversidad, nuevas energías y formas de producción. Para avanzar en esta agenda el país se enfrenta con realidades que le exigen políticas de Estado, además de planes de gobierno que permitan atender con eficiencia los problemas estructurales.

Colombia ocupa lugares muy bajos en los índices relacionados con el desarrollo económico y social; en el contexto de una economía mundial desacelerada se muestra al país como uno de los más inequitativos de la región, con una situación económica y social que requiere intervención desde diferentes perspectivas de desarrollo social. En el índice de Gini, Colombia ocupa el decimonoveno lugar (0,54); en el de desarrollo humano (0,72) ocupa el puesto 97 en el escalafón mundial y el lugar 13 en Iberoamérica. Por su parte, en el índice de desarrollo educativo, con 0,902 ocupa el puesto 80 en el escalafón mundial y el lugar 13 en Iberoamérica. (ASCUN, 2018).

Frente al ODS número 4: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”, las metas son muy ambiciosas, sobre todo en calidad y cobertura, así como en desarrollos sociales y económicos.

En cuanto al ODS 17, “Revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible”, la educación -en especial la superior- desempeña el importante papel de fortalecer los vínculos de país, enfrentar los riesgos y avanzar en la solución de los grandes problemas que aquejan a la humanidad.

(ii) **Fortalecer la productividad, competitividad y ampliar oportunidades de empleabilidad, en el marco de una cuarta revolución industrial**

Para lograr un mejor desempeño en competitividad y productividad es indispensable reconocer el valor agregado del conocimiento y el papel de la ciencia y tecnología para mejorar la economía actual, generar nuevos negocios innovadores y crear una nueva economía real complementaria a la actual. Es lamentable que la innovación no haya sido una de las grandes apuestas a pesar de considerarla una locomotora en el Plan de Desarrollo 2010-2014; es insuficiente fomentar la productividad únicamente con estímulos, deducciones de impuestos, estabilidad jurídica y proteccionismo.

El crecimiento anual del PIB entre los años 2000 y 2015 de 4,1% promedio se ha sustentado en la mayor contribución de capital físico, especialmente en el sector minero (2,3%). Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), en 2016 el crecimiento del PIB fue de 2%, con una significativa reducción atribuida a la caída de los precios del petróleo y participación negativa de los sectores de minería y transporte. El análisis de la OCDE va muy de la mano con la situación descrita por el Foro Económico Mundial. El índice de competitividad global 2017-2018 posiciona a Colombia en el puesto 66 (4,29) entre 144 países, siendo el quinto puesto en Latinoamérica, detrás de Chile, México, Panamá y Costa Rica. En cuanto al índice de economía del conocimiento, Colombia ocupa el noveno lugar (5,37) en Iberoamérica. (ASCUN, 2018).

La educación universitaria representa cerca de dos terceras partes de la cobertura total, situación que constituye un reto para el sector productivo, que también demanda profesionales formados en carreras técnicas y tecnológicas. Según el Informe Nacional de Competitividad 2016-2017, en los últimos diez años la evolución de la cobertura en educación superior ha sido considerable: del 30% en 2006 aumentó a cerca del 50% en 2015, principalmente por el incremento de la matrícula de educación universitaria y tecnológica, y el aumento de la cobertura del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), frente al decrecimiento de las técnicas profesionales de educación superior.

Es preocupante el aumento de la tasa del desempleo: el promedio en 2017 fue de 9,4%; la coyuntura laboral tiene repercusiones fundamentales sobre la pobreza, como también en la distribución del ingreso.

La diferencia en las tasas de empleo para las personas entre 25 y 34 años en Colombia que no han terminado el bachillerato (73%) y aquellos que sí tienen título de bachiller o educación postsecundaria no universitaria (76%) es pequeña, mientras que la diferencia promedio de la OCDE es de 18 puntos porcentuales. Romper este ciclo de baja calidad de la educación y retribuciones limitadas del mercado laboral requerirá esfuerzos coordinados para estimular la oferta, la demanda y el uso de competencias en la fuerza laboral. (OCDE, 2016, pp. 33-34).

(iii) Descentralización política, administrativa y fiscal, que permita atender lo rural y favorezca ecosistemas regionales

Las grandes brechas entre las diferentes regiones del país no solo han sido consecuencia del abandono por parte del Estado colombiano a algunas de ellas, sino también a que el modelo de desarrollo implementado en las últimas décadas, mayoritariamente urbano, no concuerda con las características y potencialidades de un país rural como Colombia, donde tres cuartas partes de los municipios del país (75,5%) son predominantemente rurales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, 2011). Pero la mayoría de la población es urbana y esta comunidad depende de la economía rural a pesar de que los campesinos sean minoría y de la forma como se distribuye la propiedad de la tierra. (ASCUN, 2018).

La pobreza multidimensional en los centros poblados y rural disperso alcanza el 37,6%, mientras que en las cabeceras se aproxima al 17,5%¹³ (DANE, 2018). En 2015, el promedio de educación en zonas rurales fue de 5,5 años y en zonas urbanas de 9,2 años. La desigualdad se caracteriza por grandes diferencias en la calidad y cobertura de la educación ofrecida y demandada entre las diversas regiones, entre el área rural y el área urbana, así como entre las capitales departamentales, afectando el capital humano para los procesos productivos y de agregación de valor y, por ende, la inversión en cada territorio y la competitividad (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2016).

La Misión para la transformación del campo (2015) propuso un plazo de quince años para cerrar las brechas rural-urbanas en los derechos universales básicos, con metas específicas, recursos y políticas para lo rural, acompañadas de un modelo diferente de provisión de servicios. Se han realizado grandes esfuerzos en la universalización de la primaria, pero aún hay grandes carencias en materia educativa como analfabetismo, bajo logro educativo y alto rezago. El reto es grande en educación secundaria y media, y en acceso a educación superior. “El problema no es solo en cobertura sino de pertinencia y calidad, para que la educación se traduzca en mayores ingresos, productividad y competitividad”. (P. 7).

(iv) Posicionar la educación como un proyecto de nación para la construcción de una nueva ciudadanía y fortalecer en la sociedad los valores de honestidad y transparencia

En el mundo se debate sobre el papel que debe cumplir la educación: o bien se la asume hacia el lucro y apoyada en una élite competente en tecnología y negocios que en coherencia con un modelo de desarrollo busque prioritariamente el crecimiento económico y el de su PIB per cápita como buen indicador de la calidad de vida general de una nación, bajo el supuesto de que la búsqueda del crecimiento económico por sí sola genera salud, educación, ciudadanía, pero se deja de lado la distribución y puede dar una alta calificación a naciones o Estados con desigualdades alarmantes en los cuales no hay mejoramiento de la calidad de vida de la población rural pobre, ni razón para pensar que el enriquecimiento requiera educarlos adecuadamente, o bien desde la perspectiva del desarrollo humano se asume que la educación desempeña un papel fundamental para construir una democracia estable y mejorar la calidad de la vida de un ser humano, con salud y educación en contextos de equidad e igualdad social. Una educación que promueva valores, búsqueda del bien común y valoración de las diferencias. (ASCUN, 2018).

El Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026 plantea una visión comprometedora con este enfoque hacia el desarrollo humano:

[...] desde la primera infancia, los colombianos desarrollen pensamiento crítico, creatividad, curiosidad, valores y actitudes éticas; respeten y disfruten la diversidad étnica, cultural y regional; participen activa y democráticamente en la organización política y social de la nación, en la construcción de una identidad nacional y en el desarrollo de lo público. Se propenderá, además, por una formación integral del ciudadano que promueva el emprendimiento, la convivencia, la innovación, la investigación y el desarrollo de la ciencia, para que los colombianos ejerzan sus actividades sociales, personales y productivas en un marco de respeto por las personas y las instituciones, tengan la posibilidad de aprovechar las nuevas tecnologías en la enseñanza, el aprendizaje en la vida diaria y procuren la sostenibilidad y preservación del medio ambiente. La recuperación de los colombianos de los impactos negativos del conflicto armado y su capacidad de resiliencia, al igual que su participación, consciente y crítica, en redes globales y en procesos de internacionalización [...] (“El camino hacia la calidad y la equidad”).

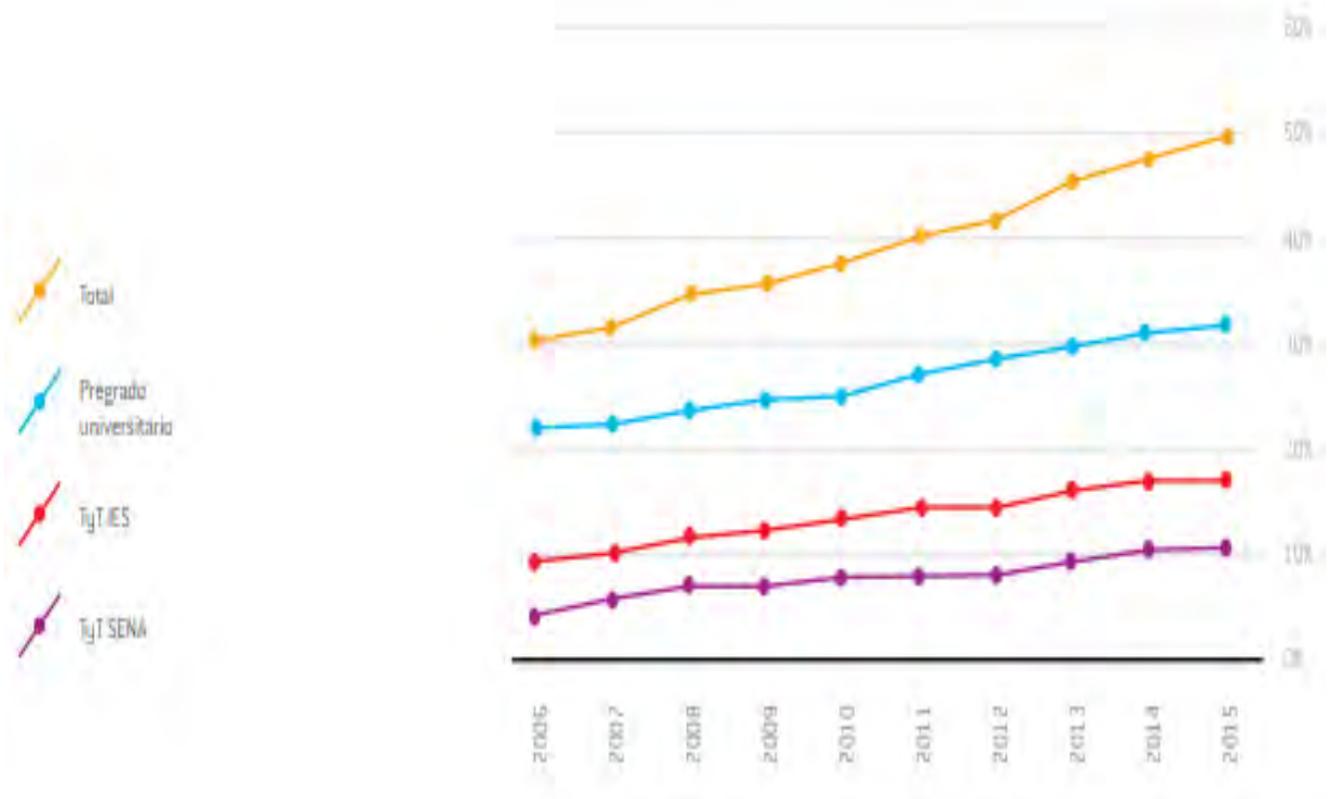
1.5 La cobertura y calidad de la educación superior en Colombia

En los últimos diez años la evolución de la cobertura en educación superior ha sido considerable: pasó del 30% en 2006 a cerca del 50% en 2015. Esto se explica, principalmente, por el incremento de la matrícula de educación universitaria y la formación tecnológica, en especial el aumento de la cobertura del Sena,

factores que han contrarrestado el decrecimiento de las técnicas profesionales en el resto de Instituciones de Educación Superior (IES) (Gráfico 1). Sin embargo, el país está lejos de alcanzar las tasas de países como Argentina o Chile (Gráfico 2). Además,

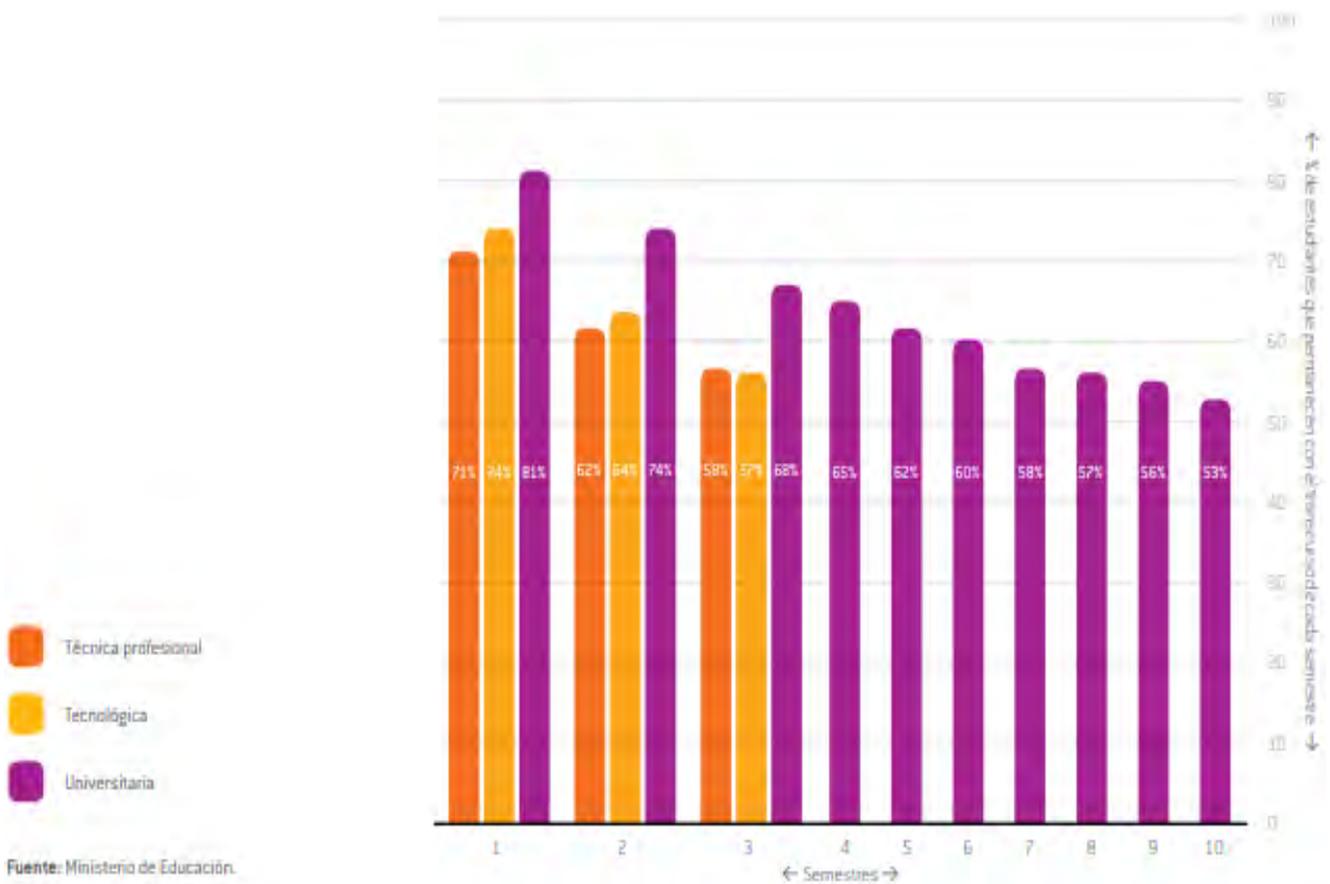
la educación universitaria sigue representando cerca de dos terceras partes de la cobertura total, situación que constituye un reto para el sector productivo, que también demanda profesionales formados en carreras técnicas y tecnológicas.

Gráfico 1: Cobertura en educación superior en Colombia



Fuente: Ministerio de Educación.

Gráfica 2. Tasas de cobertura en educación superior Colombia y países de referencia



Fuente: Ministerio de Educación.

Fuente: Unesco y Ministerio de Educación.

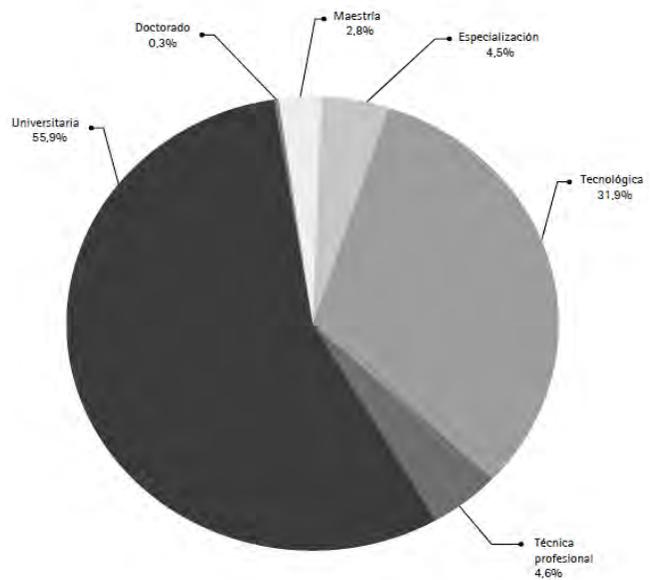
Durante los últimos 25 años, el acceso a la educación superior aumentó a un mayor ritmo, lo que se tradujo en una tasa de cobertura bruta que pasó del 24,0% en el año 2000 al 49,0% al final del 2015. Durante este período, la población matriculada a nivel de pregrado ascendió de 487.448 estudiantes en 1990 a 873.079 en el año 2000 y a 2.142.443 en el 2014. Gran parte del aumento reciente del número de matriculados tiene origen en la expansión de cupos para educación técnica y tecnológica, que pasaron de 152.324 en el 2000 a 713.500 en el 2014. (Melo, Ramos y Hernández, 2017).

Para el año 2016, de acuerdo con las Estadísticas de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional (2017) con información de SACES y CNA, la oferta de programas académicos con registro calificado de las instituciones de educación superior incluía 6.341 programas de pregrado, de los cuales 1.066 son técnicos profesionales, 1.519 son tecnológicos y 3.756 son profesionales universitarios. También se ofrecieron 4.872 programas de posgrado, de los cuales 3.171 corresponden a especializaciones, 1.465 a maestrías y 236 doctorados.

Vale la pena resaltar que del total de programas académicos (11.213 programas con registro calificado en pregrado y posgrado), solo 956 (8,5%) están acreditados con alto nivel de alta calidad¹⁷, de estos programas acreditados, 856 corresponden a programas de pregrado (89,5%) y 100 a programas de posgrado (7,5%). De los programas de pregrado, 18 corresponden al nivel técnico profesional, 66 al tecnológico, y 772 al universitario. Por su parte, de los programas de posgrado, 8 corresponden a

especialización, 66 a maestría y 14 a doctorado. (Melo, Ramos y Hernández, 2017).

Figura 2. Matrícula en IES según nivel de formación

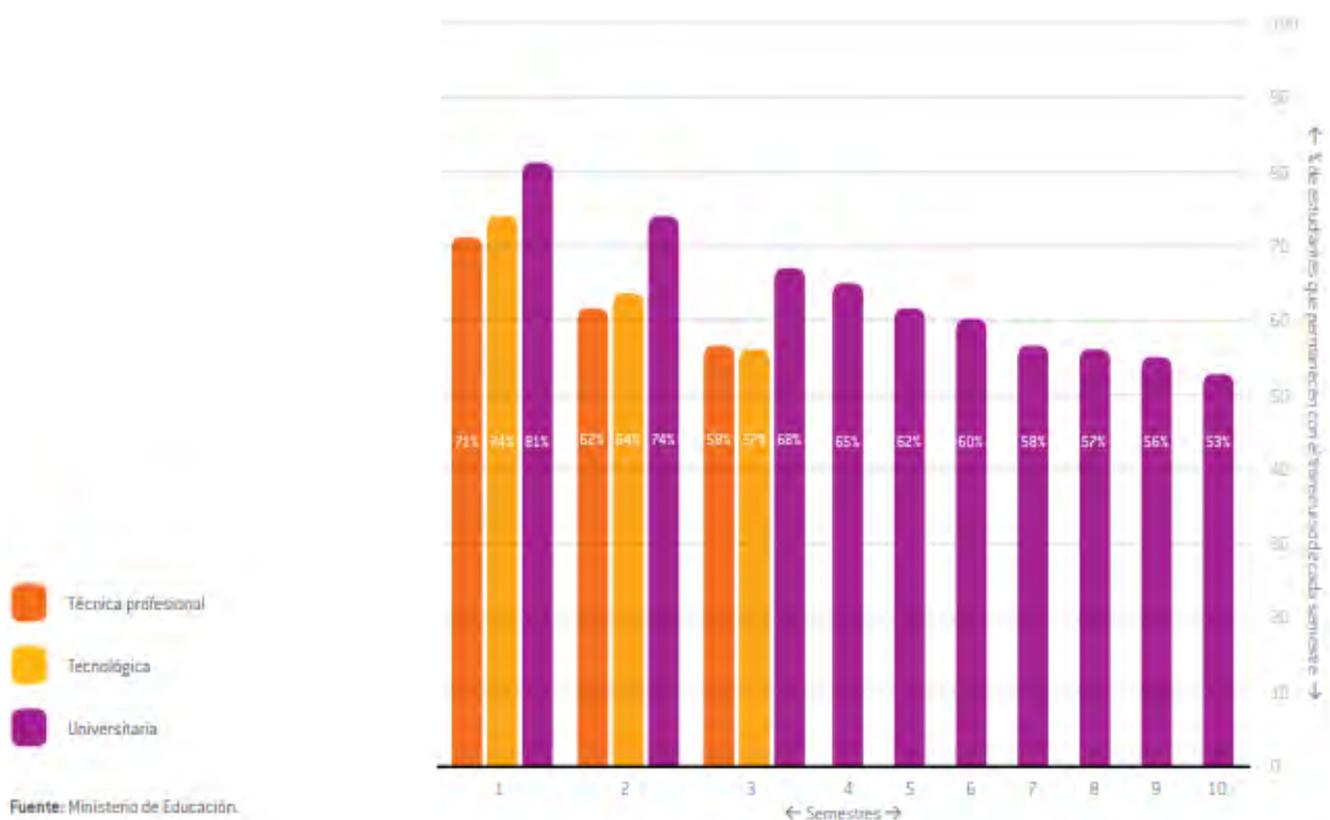


Fuente: MEN-SACES (2016).

Deserción

La deserción es uno de los mayores problemas de la educación superior, pues uno de cada dos estudiantes no culmina sus estudios (Gráfico 3). Esto se explica por razones de índole personal, como el género y la edad; académicas, como la tasa de repitencia y los puntajes en las pruebas Saber 11; socioeconómicas, como el nivel de ingresos de la familia, los logros educativos de los padres y la tasa de desempleo; e institucionales, como la facilidad de acceso a créditos educativos o becas.

Gráfico 3: Permanencia según nivel de formación



Fuente: Ministerio de Educación-SPADIES (2016).

Por nivel de formación, para el año 2015, la tasa de deserción por período fue del 32,6% para el nivel técnico, 18,0% para el nivel tecnológico, y 9,3% para el nivel universitario; por su parte, la tasa de deserción por cohorte representó un 56,9% para el nivel técnico, un 52,1% para el nivel tecnológico y 46,1% para el nivel universitario. Cuando se evalúa la permanencia de los estudiantes por áreas del conocimiento, las mayores tasas de deserción por período al nivel universitario se observan en matemáticas y ciencias naturales (11,1%), en agronomía, veterinaria y afines (10,2%), y en economía, administración, contaduría y afines (10,1%). (Melo, Ramos y Hernández, 2017).

Docentes

Respecto a los docentes, de acuerdo con el MEN, en el 2015 el sistema de educación superior contaba con 148.689 profesores, en promedio para ambos semestres, de los cuales 45.362 (30,5%) laboraban con un contrato de tiempo completo, 14.048 (9,4%) en la modalidad de medio tiempo y 90.763 (61,0%) con un esquema parcial o de hora cátedra (cuadro 4). Por nivel de formación, para los 144.270 profesores que indicaron máximo nivel de formación, el 2,1% de estos docentes tenía título de técnico o tecnólogo, el 29,9% tenían título de pregrado, el 30,6% de especialización, el 30,7% de magíster y el 6,7% de doctorado o posdoctorado. Llama la atención la alta proporción de profesores catedráticos (61%) y el bajo porcentaje de docentes con doctorado (6,7%), que además están concentrados en pocas universidades. Esta situación puede estar afectando las actividades de investigación, la formación académica de los estudiantes y, en general, los resultados del sistema educativo. (Melo, Ramos y Hernández, 2017).

Financiación

Sobre la financiación de las instituciones de educación superior, es necesario señalar que mientras los recursos de las entidades privadas provienen esencialmente del cobro de derechos de matrícula, los de las instituciones de carácter público se originan en gran parte en transferencias del gobierno central y/o de los gobiernos subnacionales. En el período 2000-2015, el gasto estatal en este nivel de enseñanza representó en promedio 0,94% del PIB, del cual un poco más de la mitad corresponde a aportes de la nación y el resto a recursos territoriales y a rentas parafiscales. Los aportes de la nación están asignados principalmente al financiamiento de las universidades Nacional, de Antioquia y del Valle, que reciben alrededor del 30%, el 10% y el 9% de los recursos, respectivamente. Durante la última

década, los recursos estatales para educación superior no han mostrado cambios significativos respecto al PIB, lo cual sugiere que el Estado no ha respondido de forma paralela al crecimiento de la demanda por cupos de educación superior, aunque en los últimos años se observó un leve crecimiento en la participación de los aportes de la nación a las IES públicas. (Melo, Ramos y Hernández, 2017).

Calidad

Desde el 2004, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ha realizado pruebas para evaluar el logro académico en los diferentes programas de educación superior, las cuales, mediante la Ley 1324 del 2009, adquirieron carácter obligatorio para obtener el título de pregrado. Antes del 2009, las pruebas consistían en la evaluación de competencias específicas para diferentes programas y áreas de conocimiento y su presentación era voluntaria. (Melo, Ramos y Hernández, 2017).

A partir de ese año, el Icfes empezó a realizar pruebas genéricas “para evaluar competencias comunes y básicas para el ejercicio de cualquier profesión” (Icfes, 2011, p. 13). Inicialmente, se evaluó comprensión de lectura y conocimiento del idioma inglés. A partir del segundo semestre del 2011 se amplió a cuatro el número de pruebas genéricas, incluyendo razonamiento cuantitativo, lectura crítica, escritura e inglés. Las pruebas genéricas tienen como objetivo evaluar habilidades comunes de los estudiantes que son “relevantes para los logros universitarios y para el trabajo de los egresados” (Icfes, 2011, p. 15).

Cuadro 5. Gasto del Estado en educación superior (porcentaje del PIB)

	Aportes del GNC a universidades públicas (1)	Aportes del GNC a otras IES (2)	Total de aportes del GNC a IES públicas (3)=(1)+(2)	Otros aportes estatales (4)	Total del gasto público en ed. superior (5)=(4)+(3)
2000	0,54	0,01	0,55	0,41	0,96
2001	0,55	0,01	0,56	0,48	1,04
2002	0,52	0,01	0,53	0,42	0,95
2003	0,52	0,01	0,53	0,37	0,90
2004	0,48	0,01	0,49	0,44	0,93
2005	0,46	0,01	0,47	0,40	0,87
2006	0,43	0,01	0,44	0,43	0,88
2007	0,41	0,01	0,42	0,44	0,86
2008	0,39	0,01	0,39	0,48	0,87
2009	0,40	0,01	0,41	0,53	0,94
2010	0,41	0,01	0,42	0,61	1,03
2011	0,36	0,01	0,37	0,55	0,92
2012	0,37	0,26	0,63	0,33	0,96
2013	0,34	0,28	0,62	0,34	0,97
2014	0,35	0,26	0,62	0,40	1,01
2015	0,35	0,29	0,64	0,39	1,03
Promedio	0,43	0,08	0,51	0,44	0,94

Fuente: (Melo, Ramos y Hernández, 2017).

A escala internacional, el SCImago Research Group realiza una clasificación de la producción científica para las instituciones que han publicado al menos 100 documentos científicos en la base de datos bibliográfica conocida como Scopus. La clasificación incluye 4.300 instituciones a escala global, de las cuales 130 son de Colombia. El indicador se calcula tanto a escala mundial como para Iberoamérica y para cada país, teniendo en cuenta el número de documentos publicados en revistas indexadas en Scopus. El indicador para el período 2007-2011 muestra que a escala de Iberoamérica, la primera institución es la Universidad de São Paulo de Brasil con 47.837 publicaciones, la segunda es la Universidad Nacional Autónoma de México, con 19.349 publicaciones y la tercera la Universidad de Barcelona, con 16.914 publicaciones. En esta lista, la primera institución colombiana es la Universidad Nacional de Colombia, en el puesto 41, con 5.112 publicaciones, seguida por la Universidad de Antioquia, en el puesto 77, con 2.721 publicaciones y por la Universidad de los Andes, en el puesto 92, con 2.049 publicaciones (cuadro 6).

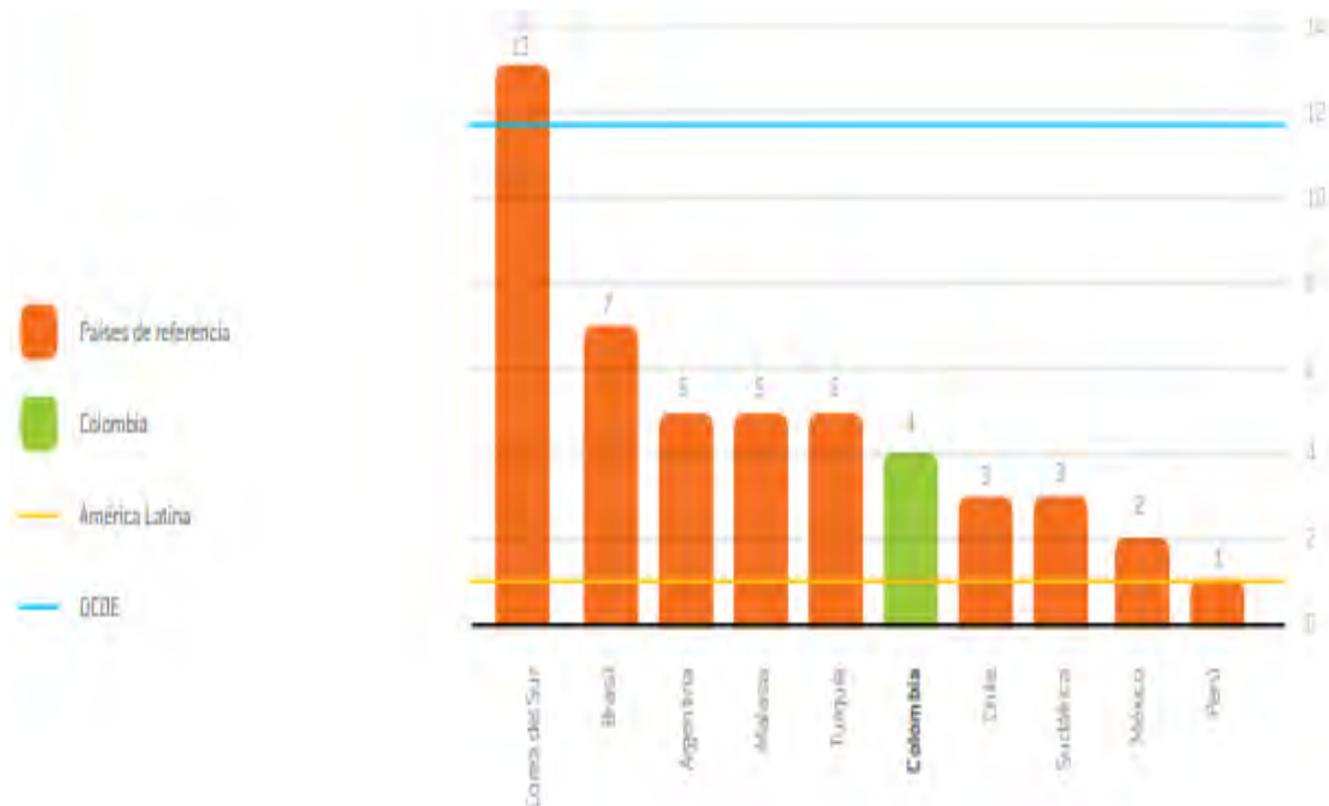
Cuadro 6. Clasificación IES por número de publicaciones indexadas en Scopus

41	1	Universidad Nacional de Colombia, COL	5.112
77	2	Universidad de Antioquia, COL	2.721
92	3	Universidad de los Andes, COL	2.049
113	4	Universidad del Valle, COL	1.521
137	5	Pontificia Universidad Javeriana, COL	1.139
149	6	Universidad Industrial de Santander, COL	1.006
195	7	Universidad del Rosario, COL	594
221	8	Universidad Pontificia Bolivariana, COL	442
240	9	Universidad del Norte, COL	376
252	10	Universidad del Cauca, COL	330
254	11	Universidad Tecnológica de Pereira, COL	320
268	12	Universidad de Caldas, COL	286

Fuente: SCImago (2012).

Así las cosas la calidad de la educación superior en Colombia tiene una brecha importante en comparación con otros países de referencia. Por una parte, el país cuenta con algunos casos excepcionales de instituciones de alta calidad, como lo muestra el ranking QS de las 500 mejores universidades del mundo, en el que Colombia aporta cuatro: Los Andes, Javeriana, Externado y Nacional (Gráfico 5); tres de estas son privadas, y las cuatro tienen presencia principalmente en Bogotá. Además, el número de programas e instituciones de alta calidad acreditados es mínimo, y las instituciones de formación técnica y tecnológica son las que menos aportan (Tabla 1).

Gráfico 5: Mejores universidades ranking QS



Fuente: MEN (2016).

Fuente: DANE. Cálculos con base en información corte 2017.

Existen diversos documentos donde se deja claridad que es necesario destinar recursos a financiar la Educación según el documento del Sistema Universitario Estatal (SUE), Desfinanciamiento

de la Educación Superior en Colombia, escrito en 2012, a ese año calculo que realizaba de recursos faltantes era de “ 11.2 billones: 1.33 billones para gastos recurrentes y 9.8 billones para inversión”.

Tabla 1: IES acreditadas en alta calidad

Tipo de institución	Número de instituciones	Número [%] de instituciones con AAC	Número de programas	Número [%] de programas con AAC
Técnica profesional	36	0 (0%)	373	3 (1%)
Tecnológica	50	4 (8%)	801	22 (3%)
Universitaria	119	1 (1%)	1.954	136 (7%)
Universidad	81	26 (32%)	6.470	663 (10%)
Total	286	31 (11%)	9.608	825 (9%)

Fuente: MEN (2016).

De 81 IES públicas, 22 han logrado hasta ahora la acreditación de alta calidad que otorga el Ministerio de Educación Nacional (MEN) a las que cumplen con requisitos en distintos factores, y 59 están todavía en búsqueda de esa acreditación. Del total de IES públicas, 32 son universidades (16 con acreditación institucional), 30 son instituciones universitarias (4 con acreditación), 10 instituciones tecnológicas (2 con acreditación) y 9 institutos técnicos (sin acreditación de alta calidad).

La distribución actual de recursos no contribuyen a aumentar los recursos destinados a las IES y a subsidios para estudiantes de escasos recursos, mejorar la equidad de oportunidades, que el proceso de financiación sea acorde con las necesidades de las IES que efectivamente permitan cerrar brechas históricas que se han dado en razón a la distribución y forma de financiación de la educación superior donde se ha dado una asignación ineficiente de los recursos por parte del Gobierno nacional y de las IES individualmente consideradas, esta brecha se ha dado desde el marco normativo en el Decreto 728 de 1982, supuestamente reglamentó financieramente el sistema universitario en Colombia, pero nunca resolvió los desequilibrios de la financiación universitaria ni lineamientos o criterios para asignación y distribución de recursos. En esta norma se incorporó un tope de financiación estatal de 90% y una reducción gradual hasta llegar al 70%, el sentido inicial era que los gobiernos sub-nacionales lo que no fue dado.

La Ley 30 de 1992 en el artículo 69 corrigió el desbalance generado e intento vía norma suplir ausencias con incremento del 30% ligado al crecimiento del PIB no se distribuye proporcionalmente entre todas las universidades, sino que deja en manos del CESU con SUE la responsabilidad de establecer los criterios donde se ha mantenido criterios que han generado desventajas, donde los mismos se están enfocando a favorecer a las que han tenido en su histórico mayor a su favor y claro esto ha permitido que esas universidades históricas y reconocidas, han logrado avanzar en términos de que los indicadores de gestión construidos piden y se establecen para la asignación de recursos.

En términos técnicos, la Ley 30 no intervino esa desigualdad, y más cuando ese cálculo de aportes tomo como base los gastos históricos en 1993. Mediante Ley 812 modificó la redistribución de los aportes nacionales mediante la figura de constituir una bolsa de recursos con el 12% de los aportes de todas las universidades reglamentados por la Ley 30 del 92, es decir, le quita a todas, grandes y pequeñas para asignarlos a través de indicadores de desempeño de gestión declarado inexecutable por violación de la autonomía universitaria. Esta ley 812 de 2003, tampoco resolvió la disparidad entre universidades.

Se persiste en repartir los recursos adicionales entre las universidades de acuerdo a unos criterios discrecionales definidos CESU y el SUE, criterios e indicadores perpetúan las diferencias entre las Universidades producto del desbalance acumulado de años entre las universidades colombianas como

resultado del esquema de financiación (Hay que nivelar ese desbalance histórico). Los criterios establecidos siguen aumentando la brecha y no se da la opción vía financiación que las instituciones en crecimiento y pequeñas puedan cumplir con los indicadores de calidad y los factores y criterios establecidos, donde no se toma en cuenta la disciplina o el nivel y se sesga una metodología, como en el caso de la Educación a Distancia.

La OCDE ha subrayado las grandes disparidades del modelo de financiación de las IES en el país y afirma que no existen parámetros de “costos, relevancia o resultados” que las justifiquen. Esas disparidades se dan, entre universidades, institutos y la mayoría en las IES públicas.

Ahora para todas las instituciones los costos marginales son crecientes. Los costos promedio por alumno han aumentado significativamente en cualquier metodología, sin distinción. El artículo 15 de la Ley 30 señala: Las instituciones de Educación Superior podrán adelantar programas en la metodología de educación abierta y a distancia, es allí donde se otorga el reconocimiento a una metodología, que permite ampliar claramente cobertura, presencia y aportar al crecimiento de las regiones sin embargo, la ponderación que se presenta persiste en la a desigualdad histórica, en generar incapacidad a las instituciones con diferente metodología a lograr altos indicadores se perpetúa la brecha.

Proposición

Por lo anterior, ponemos a consideración el presente proyecto de ley, en los términos de la exposición de motivos y en el ejercicio de las facultades constitucionales consagradas en el Capítulo III de la Constitución Política, y legales establecidas en la Ley 5ª de 1992.

De los honorables Congresistas,

Jhon Milton Rodríguez
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres

Eduardo Pacheco
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres

Edgar Palacios
Honorable Senador
Partido Colombia Justa Libres

Carlos Acosta
Honorable Representante
Partido Colombia Justa Libres

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(Arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de julio del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 15 de 2018 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Jhon Milton Rodríguez, Eduardo Emilio Pacheco, Mizrahi* y el honorable Representante *Carlos Eduardo Acosta Lozano*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

**SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL**

Tramitación Leyes

Bogotá, D.C., 20 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 15 de 2018 Senado, *por la cual se fortalece la financiación del sistema de educación superior*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores *Jhon Milton Rodríguez, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Édgar Enrique Palacios Mizrahi* y el honorable Representante *Carlos Eduardo Acosta Lozano*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D.C., 20 de julio de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 548 - Viernes, 27 de julio de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA PROYECTOS DE LEY		Págs.
Proyecto de ley número 12 de 2018 Senado, por medio del cual se establecen lineamientos para la implementación de las escuelas para padres y madres en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país, se deroga la Ley 1404 de 2010 y se dictan otras disposiciones.....	1	
Proyecto de ley número 13 de 2018 Senado, por medio del cual se fortalece la educación a distancia a través de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD).....	5	
Proyecto de ley número 14 de 2018 Senado, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la educación, y se dictan otras disposiciones.	8	
Proyecto de ley número 15 de 2018 Senado, por la cual se fortalece la financiación del Sistema de Educación Superior.....	28	

