

Bogotá D.C. 04 de octubre de 2023

Honorable,

**IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ**

Presidente del Senado de la República

Senado

**Asunto: Proyecto de Ley No. \_\_\_\_ de 2023** *“Por medio del cual se establece el programa La U al Barrio para descentralizar la oferta académica de las Instituciones de Educación Superior públicas y se dictan otras disposiciones.”*

Respetado presidente,

En mi condición de Senador del Congreso de la República, radicó el presente proyecto de ley que tiene por objeto establecer medidas para ampliar la cobertura en la Educación Superior Pública mediante el uso de Instituciones educativas para prestar clases

De tal forma, presentó a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley.

Adjunto original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,



---

**ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ**  
Senador de la República  
Pacto Histórico

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Este proyecto de ley busca descentralizar la oferta académica de las instituciones de educación superior, habilitando los colegios oficiales en el horario nocturno y los fines de semana, como forma de acercar la educación superior a las comunidades en territorio.

Importante para esto fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Educación Nacional y de las autoridades locales de educación para apoyar el proceso de descentralización de las instituciones de educación superior adscritas. Así como la integración de los colegios oficiales para tener la disponibilidad de los campus principales, los servicios de laboratorios, las salas de cómputo, los espacios deportivos, bibliotecas, y todas las herramientas necesarias para el desarrollo de las actividades curriculares.

El proceso de descentralización se fundamenta en la normativa que orienta a los establecimientos públicos educativos (en desarrollo de Ley 715 de 2001, Ley 790 de 2002 y Decreto 1052 de 2006), dirigido a garantizar que el proceso sirva para fortalecer y mejorar el servicio educativo prestado por los establecimientos descentralizados.

Es fundamental garantizar el acceso de adolescentes y jóvenes del país a una educación pertinente y de calidad, avanzando en la implementación de estrategias que favorezcan la permanencia y ampliando las oportunidades de acceso a la educación postsecundaria para disminuir las brechas existentes entre las zonas urbanas y rurales; garantizar la permanencia en el sistema, así como lograr los aprendizajes necesarios para continuar su proyecto de vida y la construcción de trayectorias de manera efectiva.

La transformación educativa debe pensarse con un enfoque de territorio, con la descentralización como un eje central de la calidad educativa en Colombia. Descentralizar implica construir capacidades regionales de acompañamiento para que la oferta institucional de los diferentes programas de educación superior llegue a cada comunidad y se adapte a las condiciones y necesidades de sus habitantes.

## **Educación Rural**

Diversas investigaciones y estudios señalan que el sector rural ha sido uno de sectores más ignorados en el tema de las políticas educativas, pues la visión urbano-céntrica ha determinado muchos de los objetivos, medios e instrumentos que hacen parte del quehacer educativo, dejando de lado el reconocimiento de las necesidades particulares de lo rural, sus saberes y formas identitarias de trabajo, reflexión y formación (Mora, 2020; Gajardo, 2014; Herrera y Buitrago, 2015; Arias, 2017).

Adicionalmente, aunque se reconoce la existencia de una diversidad de comunidades que hacen parte de la ruralidad, los cambios en las maneras de abordar las particularidades y contextualizar las estrategias de trabajo educativo aún distan de las metas soñadas para la equidad educativa; y como se señaló en la reflexión sobre la atención a la primera infancia, las preocupaciones por el acceso educativo y la formación docente, también están presentes al momento de pensar la educación rural, pues se conectan con las evidencias de las pobres condiciones materiales con las que se cuentan en estas zonas y los bajos resultados en la evaluación de los aprendizajes (Corvalán, 2006; Serna y Patiño, 2018).

Se requiere, para este propósito, aunar los esfuerzos institucionales para adaptar estas políticas nacionales a las necesidades territoriales implementado, además, con el apoyo de las secretarías de educación de las entidades regionales certificadas.

Repensar las estrategias para mejorar el acceso y la calidad educativa, por lo menos, exige proyectar acciones orientadas a *tres aspectos* prioritarios: 1) **incluir la ruralidad**, esto es, las culturas afros, indígenas y campesinas, en las propuestas curriculares de la nación y de las instituciones; 2) ampliar y fortalecer los planes de **cobertura y financiación** de la educación superior; y, 3) diversificar las **estrategias de seguimiento y acompañamiento** académico en conexión con las de soporte económico, consolidadas con el propósito de evitar, o disminuir al máximo, la deserción escolar.

Investigaciones recientes permiten afirmar que en América Latina las tasas de deserción, atraso y analfabetismo, aunque han presentado mejoras en términos generales, son significativamente altas en contextos de ruralidad (Gajardo, 2014; Santamaría, 2018).

Algunas problemáticas se relacionan con el tipo de programas que llegan al campo colombiano, y desconocen las particularidades de las poblaciones campesinas, indígenas y afrodescendiente, que, con sus particulares formas de asumir la vida, determinan las formas de ser y actuar en la ruralidad.

### **Acceso, Calidad y Pertinencia**

Con el propósito de alcanzar una educación con acceso universal y de calidad, muchos países latinoamericanos han apoyado, por un lado, aquellas iniciativas conducentes al aumento del número de estudiantes en Educación superior desde finales del siglo XX y, por otro, han incentivado los procesos de mejora, seguimiento y medición de la calidad, generando una nueva cultura institucional que evalúa la pertinencia y la respuesta adecuada a las necesidades sociales, de la sociedad del conocimiento y del mundo del trabajo (Ferreyra, Avitabile, Botero, Haimovich & Urzúa, 2017; Melo-Becerra, Ramos-Forero y Hernández-Santamaría, 2017). Adicionalmente, se ha evidenciado, en lo corrido del siglo XXI, un crecimiento del estudiantado, un aumento de la proporción de estudiantes con bajos ingresos, aumento en la cantidad de mujeres que ingresan a la educación superior, y un crecimiento de la extensión universitaria y presencia institucional en regiones que no contaban con oferta de programas de este nivel de formación (Schwartzman, 2020; Brunner & Labraña, 2020).

El Estado y las instituciones deben realizar esfuerzos mayores para ofrecer, no sólo programas con alta calidad académica, que permite elevar la preparación de los estudiantes, sino también ofrecer espacios y escenarios que contribuyan a la formación integral y al bienestar de su comunidad académica, a lo que apunta el primer aspecto señalado en este ítem; por lo que la inversión para ampliar y fortalecer la infraestructura física, administrativa y académica, es un aspecto que requiere de un impulso, una sinergia, y una conjunción de recursos económicos mixtos, pues esta articulación puede garantizar la implementación de mejores y estratégicas acciones que acompañen este crecimiento sin detrimento de otros factores educativos.

Las instituciones de educación superior deben trabajar, de manera adicional a la revisión de la pertinencia de sus ofertas, por el diseño de nuevas opciones que sean de la preferencia de los jóvenes, ya sea porque los programas responden a las necesidades laborales de su región o porque las instituciones sintonizan con sus proyectos de vida, empleabilidad y desarrollo

profesional. Como lo referencia el estudio realizado por Martínez-Restrepo, et. al., (2016, p. 9) “los programas ofrecidos deben ajustarse a las necesidades actuales y futuras del desarrollo agropecuario y rural colombiano, como objetivos estratégicos del país con el fin de pagar la deuda histórica con el campo”. Para alcanzar esta meta, no sólo se debe aumentar la inversión para el sector educativo, ni se deben focalizar las estrategias y la calidad del gasto público (que según las estimaciones de Fedesarrollo ascienden al 1.2% del PIB y se requiere de \$17.7 billones para alcanzar las metas al año 2030), sino que instituciones como el SENA (y aplica a todas las instituciones de educación superior) debe evitar “que los estudiantes se vean obligados a escoger carreras tecnológicas que no son de su preferencia (...), se endeuden y después no puedan pagar sus estudios (...), [y/o] que deban realizar proyectos o hacer prácticas que no tienen relación con sus estudios” (Martínez-Restrepo, et. al., 2016, p. 9).

La lucha por la equidad educativa, exige que la nación y las instituciones de educación superior, con el propósito, no sólo de mejorar el acceso a la educación, sino de garantizar una formación continua con las dinámicas de la vida profesional, asignen más recursos para adquirir mayor fiabilidad, transparencia, una evidente eficiencia en los procesos de gestión que se realiza.

## **MARCO JURÍDICO**

Para sustentar un proyecto de ley que permita la acción descentralizada del servicio de educación por parte de las Instituciones de Educación Superior en las Instituciones Educativas de educación básica y media, es preciso hacer un análisis del principio constitucional de la autonomía universitaria para con ello establecer el rol de quienes se vean irradiados por los efectos de la norma, especialmente el estado.

Expresa la Carta Política en su artículo 67, lo siguiente:

*“Artículo 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.” (subrayado fuera de texto)*

De lo anterior se colige un ingrediente indispensable que sirve de soporte al proyecto de ley: la educación es un servicio público que lleva inmersa una función social. Esto significa que es un deber del estado satisfacer esa necesidad entre los administrados y que, por lo tanto, es un fin constitucional insoslayable que debe cumplirse por los medios legítimos de que disponga. Tal afirmación se consolida en el artículo 70 superior, que reza:

*“ARTICULO 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.*

*La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El*

*Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.” (subrayado fuera de texto)*

Habiendo establecido la naturaleza de la educación en Colombia y la carga que ello le supone al estado, puede afirmarse preliminarmente que es viable un proyecto de ley que le permita a las universidades prestar sus servicios en instituciones de educación básica y media difundidas por los territorios, pues no cabe duda que es un mecanismo para alcanzar la mayor cantidad de población que por factores socioeconómicos no se encuentran en condiciones de trasladarse hasta las sedes de que gozan las universidades, en suma a la optimización de recursos de que ya dispone el estado, sin incurrir en una inversión financiera significativa.

La educación superior se encuentra principalmente regulada en la ley 30 de 1992, que reglamenta la prestación del servicio y que se trae a colación para justificar la necesidad del proyecto que aquí se analiza. Dice la ley:

*“Artículo 2. La Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado.” (subrayado fuera de texto)*

El entramado estatal está dispuesto, en su integridad, para satisfacer las necesidades de sus habitantes. En el caso que nos ocupa, la prestación del servicio de la educación que a su vez cuenta con los objetivos delimitados por la ley citada anteriormente y cuyo artículo seis indica:

*“Artículo 6. Son objetivos de la Educación Superior y de sus instituciones:*

*a) Profundizar en la formación integral de los colombianos dentro de las modalidades y calidades de la Educación Superior, capacitándolos para cumplir las funciones profesionales, investigativas y de servicio social que requiere el país.*

*b) Trabajar por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento en todas sus formas y expresiones y, promover su utilización en todos los campos para solucionar las necesidades del país.*

*c) Prestar a la comunidad un servicio con calidad, el cual hace referencia a los resultados académicos, a los medios y procesos empleados, a la infraestructura institucional, a las dimensiones cualitativas y cuantitativas del mismo y a las condiciones en que se desarrolla cada institución.*

*d) Ser factor de desarrollo científico, cultural, económico, político y ético a nivel nacional y regional.*

*e) Actuar armónicamente entre sí y con las demás estructuras educativas y formativas.*

*f) Contribuir al desarrollo de los niveles educativos que le preceden para facilitar el logro de sus correspondientes fines.*

*g) Promover la unidad nacional, la descentralización, la integración regional y la cooperación interinstitucional con miras a que las diversas zonas del país dispongan de los recursos humanos y de las tecnologías apropiadas que les permitan atender adecuadamente sus necesidades.*

*h) Promover la formación y consolidación de comunidades académicas y la articulación con sus homólogas a nivel internacional.*

*i) Promover la preservación de un medio ambiente sano y fomentar la educación y cultura ecológica.*

*j) Conservar y fomentar el patrimonio cultural del país.” (subrayado fuera de texto)*

Si bien todos los literales antes enunciados son de consideración jurídica para este proyecto, se destaca el literal G, en el entendido que la descentralización de funciones en la educación superior es uno de sus objetivos, lo cual sirve como puerta de entrada para que las instituciones de educación superior puedan llegar a los barrios precisamente para satisfacer su razón de ser. Ello se concatena con lo dicho por el artículo 15 de la misma ley:



*“Artículo 15. Las instituciones de Educación Superior podrán adelantar programas en la metodología de educación abierta y a distancia, de conformidad con la presente Ley.” (subrayado fuera de texto)*

Queda claro pues que el servicio de la educación puede y debe satisfacerse por los medios de que disponga el estado, y que, incluso, al Presidente de la República le asisten deberes en el mismo sentido, tal y como lo expresa el artículo 31 de la ley 30:

*“Artículo 31. De conformidad con los artículos 67 y 189, numerales 21, 22 y 26 de la Constitución Política de Colombia y de acuerdo con la presente Ley, el fomento, la inspección y vigilancia de la enseñanza que corresponde al Presidente de la República, estarán orientados a:*

*a) Proteger las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.*

*b) Vigilar que se cumpla e impere plena e integralmente la garantía constitucional de la autonomía universitaria.*

*c) Garantizar el derecho de los particulares a fundar establecimientos de Educación Superior conforme a la ley.*

*d) Adoptar medidas para fortalecer la investigación en las instituciones de Educación Superior y ofrecer las condiciones especiales para su desarrollo.*

*e) Facilitar a las personas aptas el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, al arte y a los demás bienes de la cultura, así como los mecanismos financieros que lo hagan viable.*

*Decreto 110 de 1994*

*f) Crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, la filosofía y las artes.*

g) *Fomentar la producción del conocimiento y el acceso del país al dominio de la ciencia, la tecnología y la cultura.*

h) *Propender por la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos de las instituciones de Educación Superior.*

i) *Fomentar el desarrollo del pensamiento científico y pedagógico en Directivos y docentes de las instituciones de Educación Superior.*

j) *<Literal adicionado por el artículo 25 de la Ley 1740 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Velar por la calidad y la continuidad del servicio público de educación superior.*

k) *<Literal adicionado por el artículo 25 de la Ley 1740 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Propender por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos y por el cumplimiento de los objetivos de la educación superior.*

l) *<Literal adicionado por el artículo 25 de la Ley 1740 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Velar por el adecuado cubrimiento del servicio público de educación superior.*

m) *<Literal adicionado por el artículo 25 de la Ley 1740 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Que en las instituciones privadas de Educación Superior, constituidas como personas jurídicas de utilidad común, sus rentas se conserven y se apliquen debidamente y que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de sus fundadores, sin que pueda consagrarse o darse de forma alguna el ánimo de lucro.*

n) *<Literal adicionado por el artículo 25 de la Ley 1740 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Que en las instituciones oficiales de Educación Superior se atienda a la naturaleza de servicio público cultural y a la función social que les es inherente, se cumplan las disposiciones legales y estatutarias que las rigen y que sus rentas se conserven y se apliquen debidamente.”*

Se hace un énfasis especial en los literales E y L, que refieren al deber de garantizar la cobertura de la prestación del servicio de la educación superior. Extender la posibilidad de las Instituciones de enseñar en los barrios puede verse ahora no sólo como una posibilidad sino como una necesidad, pues se trata del mejor mecanismo para llegar a quienes no pueden acceder a la universidad por factores territoriales y socioeconómicos.

Ahora bien, se sigue saber si con ello se viola el principio constitucional de la autonomía universitaria. Para ello me permito citar el Concepto Sala de Consulta y servicio civil 1076 de 1998 emitido por el Consejo de Estado el quince (15) de abril de mil novecientos noventa y ocho (1998), con número de radicado 1076 cuyo Consejero Ponente fue Augusto Trejos Jaramillo. Cito in extenso:

*“A.Autonomía universitaria.*

*El artículo 1o de la Constitución Nacional establece que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con entidades territoriales autónomas.*

*El artículo 113 de la Carta, al señalar la estructura del Estado, enuncia las ramas del poder público que lo integran y prevé la existencia de otros órganos autónomos e independientes, encargados de cumplir las demás funciones de aquél y advierte que, no obstante tener funciones separadas, todos colaboran armónicamente para la realización de sus fines.*

*Concretamente, y dentro de una adecuada integración de la rama ejecutiva del poder público en lo nacional, además de los organismos y entidades enunciados en el inciso 4 del artículo 115 de la Constitución deben ubicarse, también, las unidades administrativas especiales y entidades con administración autónoma.*

*Lo anterior, por cuanto la categoría de este tipo de entidades no puede implicar la creación de islotes dentro del Estado pues la propia Carta da a Colombia la calidad de república unitaria. Si bien descentralizada, este concepto no determina independencia o desagregación ya que las ramas del poder público, los órganos que*

*las integran y los demás, así sean autónomos e independientes, todos con funciones separadas, colaboran armónicamente para el cumplimiento y la realización de las funciones y de la finalidad del Estado.*

*El artículo 69 constitucional, al garantizar a las universidades autonomía para darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de conformidad con la ley, a la cual defiere la expedición de su régimen especial, consagró una figura nueva dentro del sistema de descentralización administrativa por servicios, el llamado "ente universitario autónomo", con características singulares que lo hacen diferente de los demás organismos descentralizados con aquel carácter y que es, precisamente, una de las entidades autónomas a que aluden las disposiciones constitucionales.*

*En desarrollo de las atribuciones conferidas por la Constitución de 1991, el Congreso expidió la ley 30 de 1992 "Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior" con el objetivo, entre otros, de garantizar la autonomía universitaria y velar por la calidad de ese servicio público a través del ejercicio de la inspección y vigilancia del mismo.*

*De conformidad con el artículo 28 de esta ley, la autonomía universitaria se concreta en aspectos académicos, administrativos y financieros de las instituciones de educación superior. En ejercicio de ella las universidades tienen derecho a darse y modificar estatutos; designar las autoridades académicas y administrativas; crear, organizar y desarrollar programas académicos; definir y organizar labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales; otorgar los títulos correspondientes; seleccionar los profesores; admitir alumnos; adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.*

*Es importante advertir sobre el régimen presupuestal de estas universidades que, según criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional, no puede conferirse asimilación de ellas a los establecimientos públicos para esos efectos. En este caso la autonomía no puede ser de carácter restringido. Las universidades oficiales, al igual que el Banco de la República y la Comisión Nacional de Televisión, comportan*

*dentro de esa autonomía lo que la ley especial que las rige determine en materia presupuestal. Así lo quiso el legislador al excluirlas del grupo de entidades que, para esos fines, se equiparan a establecimientos públicos.*

(...)

*El postulado constitucional de que "Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley" tiene alcance limitado, pues la premisa que la Constitución asume es que la Universidad para cumplir su misión requiere autonomía y ésta se manifiesta básicamente en una libertad de auto organización -darse sus directivas- y de auto regulación -regirse por sus propios estatutos- prerrogativas todas que deben desarrollarse dentro de las directrices generales señaladas por la ley.*

*Sobre el alcance de la autonomía universitaria esta Sala ha fijado su criterio, entre otras, en las consultas 609 del 25 de mayo de 1994, 787 del 11 de marzo de 1996 y 1044 del 30 de octubre de 1997. Igualmente lo ha hecho la Corte Constitucional en sentencias tales como la C-109 de 1994, C-195 de 1994, C-420 de 1995, T-515 de 1995, C-188 de 1996 y C-220 de 1997.*

*El concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores para lograr que el acceso a la formación académica en la educación superior tenga lugar dentro de un sistema libre de interferencias del poder público, tanto en el campo netamente académico como en el de la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero de la entidad educativa. Sin embargo, esa libertad de acción no puede extenderse al punto de propiciar una universidad ajena y aislada de la sociedad de la que hace parte y, en el caso de las de carácter público, emancipadas por completo del Estado que las provee de recursos y patrimonio."*

El Consejo de Estado, como órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa, mediante la salsa de consulta civil ha fijado el alcance del principio de la autonomía universitaria, mismo que si bien le permite a las instituciones de gozar de cierta

independencia, no significa que puedan ser indiferentes o ajenas al cumplimiento de los fines del estado y que, de hecho, el principio de la autonomía universitaria tiene un alcance limitado.

Hasta aquí se ha establecido que la educación superior es un servicio público que debe ser garantizado por el estado y que con lo que el proyecto propone no se viola el principio de autonomía en la medida que con ello no se le imponen condiciones que afecten su estructura o su capacidad de autodeterminarse, por el contrario, se discute la posibilidad de facilitar el alcance y el impacto social que aquellas pueden tener en los territorios, valiéndose de la infraestructura de que también dispone el estado.

Finalmente, será un deber del ministerio de educación reglamentar y facilitar, desde la estructura misma del estado, los medios y las condiciones en que las universidades pueden llegar a los territorios, pues si bien no se vulnera la autonomía, no quiere decirse por ello que sea un deber de las universidades establecer cómo se ejecutará este proyecto. Mas bien es el estado, en estricto cumplimiento de sus deberes establecer los métodos que hagan más favorable a las universidades la prestación de sus servicios.

### **Impacto Fiscal**

De conformidad con lo establecido artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo con la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:

**“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede**

**comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas**, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.” (Resaltado fuera del texto).

Así mismo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual establecido que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:**

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, **con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.**

**Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.**

**Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la**

**función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.** (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7º de la Ley 819/03 no

Puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.” (Sentencia C-315 de 2008).



Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

### **Posibles conflictos de interés**

Se advierte que el presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite del mismo.

Cordialmente,

  
\_\_\_\_\_  
**ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ**  
Senador de la República  
Pacto Histórico

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ DE 2023**

*“Por medio del cual se establece el programa La U al Barrio para descentralizar la oferta académica de las Instituciones de Educación Superior públicas y se dictan otras disposiciones.”*

El Congreso de la República

Decreta:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto la creación del programa Nacional “*La U al Barrio*” que tendrá como finalidad aumentar el acceso a la educación superior pública, descentralizando la oferta académica mediante la habilitación de las sedes de las instituciones públicas de básica y media, en el horario nocturno y los fines de semana. Lo anterior con el fin de cerrar la brecha de acceso y acercar la oferta de educación superior a las comunidades en territorio, regiones apartadas y sectores de bajos recursos.

**Artículo 2º.** Para efectos de la presente ley se entenderá que las instituciones de educación superior comprenden instituciones técnicas, tecnológicas o universitarias definidas en el Capítulo IV del Título I de la Ley 30 de 1992.

**Artículo 3º.** Las instituciones educativas de básica y media que tengan ciclos de profundización, horarios nocturnos, validaciones, entre otras actividades que usen su infraestructura en el horario nocturno y fines de semana para tales fines, quedarán exceptuadas para el cumplimiento del objeto de la presente ley.

**Artículo 4º. Programa Nacional “*La U al Barrio*”.** El programa Nacional “*La U al Barrio*” tiene como eje central aumentar la cobertura de la educación superior mediante la habilitación de sedes educación pública de nivel básico y medio para la prestación de educación postsecundaria y además generar incentivos para las instituciones de educación superior privadas que se adhieran al programa. Este programa será implementado por parte del Ministerio de Educación, el cual se encargará de definir las políticas y lineamientos destinados a garantizar el acceso, cobertura y disposición del programa “*La U al Barrio*”.

El programa “*La U al Barrio*” deberá armonizar las políticas y lineamientos emitidos desde el Ministerio Educación, gobernaciones, Distritos, Alcaldías y las distintas agencias de la Presidencia de la República responsables de la educación escolar en el país, así como otras entidades, organizaciones no gubernamentales y agremiaciones que se consideren relevantes, con la finalidad de trabajar de manera coordinada y articulada en la construcción e implementación del programa “*La U al Barrio*”.

**Artículo 5° Priorización.** Dentro de los cupos que se habiliten para la implementación de la presente ley, se priorizará, facilitará y garantizará el acceso a:

- a) Grupos poblacionales en condición de pobreza extrema
- b) Víctimas del conflicto armado
- c) Personas que pertenezcan a las comunidades étnicas: indígenas, rom, raizales, afrodescendientes y palenqueras
- d) Jóvenes graduados como bachilleres de colegios oficiales ubicados en las zonas rurales del país.

**Artículo 4° Criterios.** El programa Nacional “*La U al Barrio*” deberá tener en cuenta los siguientes criterios:

1. Garantizar el derecho de la ciudadanía de acceder a la educación superior pública, contemplando acciones que fortalezcan la cobertura sobre el territorio.
2. Generar oportunidades para la población alejada a sedes universitarias para que puedan contar con un lugar de estudio universitario cercano.
3. Ofrecer locaciones cercanas a los estudiantes de la educación superior para la prestación de clases y actividades lúdicas.
4. Implementar un servicio descentralizado y pertinente que corresponda a las características territoriales, sociales y culturales de los estudiantes para el desarrollo de habilidades desde sus propios territorios.

5. Incorporar la mayor cantidad de sede educativas al programa de “*La U al Barrio*” para de esta forma ampliar la cobertura en la educación superior.

**Artículo 5°. Beneficios.** Todos los estudiantes del programa de “*La U al Barrio*” serán estudiantes adscritos a la Institución Educativa Superior y por ende tendrán los mismos deberes y derechos de un estudiante del Campus Principal, conforme a las condiciones de infraestructura y uso de las diferentes sedes con las que cuente la Institución Educativa de Educación Superior. Asimismo, el pensum académico y la planta docente se regirá bajo la misma normatividad que el Campus principal de las Institución de Educación Superior.

**Artículo 6°. Entidades responsables.** El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio, con el acompañamiento de: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Departamento Nacional de Planeación DNP y las instituciones educativas son las autoridades competentes para estructurar y poner en marcha al programa de “*La U al Barrio*”, en las instituciones educativas oficiales en función de los criterios descritos. De acuerdo con su clasificación certificados y no certificadas.

**Artículo 7°. Caracterización.** El Ministerio de Educación, adelantará, conjuntamente con el personal capacitado con el que cuentan los departamentos, distritos y municipios, la caracterización de las instituciones públicas de educación básica y media, con el fin de establecer una línea base para construir los parámetros de intervención social en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación del programa Nacional “*La U al Barrio*”.

**Artículo 8°. Financiación.** El Gobierno Nacional podrá proyectar y disponer los recursos para la implementación del programa Nacional “*La U al Barrio*”, la proyección de los recursos se hará sobre la base de la meta de cobertura y beneficiarios. Para el desarrollo e implementación de este programa, se podrán destinar recursos de las entidades públicas del orden nacional y territorial en el marco de su autonomía, de organismos multilaterales, de convenios de cooperación internacional y de convenios con organizaciones privadas.

**Artículo 9°. Reglamentación.** El Ministerio de educación se encargará de reglamentar todos los demás aspectos necesarios para la implementación de del programa Nacional “*La U al Barrio*” a más tardar un año después de sancionada la ley.

**Artículo 10°. Vigencia.** Esta ley rige a partir de la fecha de su sanción y posterior publicación.

Cordialmente,



---

**ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ**  
Senador de la República  
Pacto Histórico