



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1120

Bogotá, D. C., miércoles, 23 de agosto de 2023

EDICIÓN DE 7 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 281 DE 2023 SENADO

*por medio de la cual se modifica la Ley 1313 del 2009 y se dispone la jornada nocturna en las universidades públicas.*



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

Bogotá D.C., agosto de 2023

Honorable Senador

**H.S. IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ**

Presidente

Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley No. 281 de 2023 Senado "Por medio de la cual se modifica la Ley 1313 del 2009 y se dispone la jornada nocturna en las universidades públicas"

Respetado señor presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional del Senado de la República y de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva para segundo debate al proyecto de ley No. 281 de 2023 Senado "Por medio de la cual se modifica la Ley 1313 del 2009 y se dispone la jornada nocturna en las universidades públicas".

Atentamente,

  
**JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL**  
Senador de la República



#### I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto de Ley No. 281 de 2023 Senado "Por medio de la cual se modifica la Ley 1313 del 2009 y se dispone la jornada nocturna en las universidades públicas", fue presentado por el Honorable Senador Julio Elías Chagüi Flórez el 28 de febrero de 2023 y publicado en la gaceta 108 de 2023.

Con posterioridad el proyecto fue remitido a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado, el 10 de marzo de 2023, bajo el radicado PL 281 de 2023 Senado, el cual me fue asignado, como único ponente, el 15 de marzo de 2023 por la mesa directiva.

Finalmente, fue aprobada por unanimidad en la comisión Sexta del Senado de la República en la sesión realizada el día 13 de Junio de 2023, el 29 de junio fue designado para rendir ponencia para segundo debate por la mesa directiva.

#### II. OBJETO

Este proyecto de ley tiene por objeto modificar el artículo 1 de la Ley 1313 del 2009, disponiendo que, las universidades públicas deberán ofertar en sus programas académicos la jornada nocturna.

#### III. ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley el cual dio origen a la Ley 1313 de 2009, fue radicado en la Secretaría General de Senado el 19 de agosto de 2008 por el H.S Luis Fernando Duque; el cual fue asignado a la Comisión Sexta Constitucional Permanente. La Mesa Directiva de Senado designó como ponente al H.S Plinio Olano, fue aprobada en primer debate el 5 de noviembre de 2008 y el 10 de diciembre de 2008 fue aprobado en segundo debate. En cámara de representantes fue designado como ponente a los HH. RR Jaime trepo y Pedro Vicente Ordóñez, la cual fue aprobado en primer debate el 6 de mayo de 2009 y, el 17 de junio de 2009 fue aprobado en segundo debate, siendo así sancionada y publicada el día 13 de junio de 2009.

Esta Ley implementó las jornadas nocturnas en los programas académicos de educación superior, el cual tuvo como finalidad mejorar las condiciones de vida de la población colombiana menos favorecida, otorgándole a la sociedad la posibilidad de nuevas oportunidades académicas, además; le concedió al Gobierno Nacional la herramienta para cumplir con la meta fijada de crear miles de cupos. Con esta iniciativa, se buscó que la cobertura acogiera a la mayor cantidad posible de ciudadanos en las aulas de las instituciones públicas, teniendo

más acceso, y por otro lado logrando desarrollar su potencial profesional, ya que muchos colombianos tienen dificultad de culminar su educación secundaria y muy lejos de empezar una carrera técnica, tecnológica o profesional, fue un proyecto necesario y conveniente por razones de orden social ya que, se verían beneficiados ciertos sectores de la población en especial los estratos 1, 2 y 3, pues estos tendrían acceso al derecho a la educación superior.

Finalmente, la educación es un derecho fundamental que está consagrado en la Constitución Política, por lo tanto, el Estado como garantista del cumplimiento de esta, debe facilitar su acceso. Sin embargo; pese a que, existe una normatividad vigente, la cual les permite a las universidades públicas establecer en sus programas académicos los horarios nocturnos, toda vez que solo un número mínimo de universidades cuentan con jornada nocturna, por ello; es importante que con este nuevo proyecto las universidades públicas tengan la obligatoriedad de ofertar todos los programas académicos en jornada nocturna.

**IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

La educación superior es un factor clave en el desarrollo de cualquier sociedad. En Colombia, el acceso a la educación superior se ha expandido en los últimos años, lo que ha permitido que más jóvenes tengan la oportunidad de obtener una formación de calidad y, con ello, mejorar sus oportunidades laborales y su calidad de vida. Para el 2021 según las cifras reportadas por el MEN se matricularon 2.448.271 estudiantes a programas de educación superior, lo que representó un incremento del 3,93% respecto del 2020, "revirtiendo la tendencia decreciente de los últimos años y alcanzando el máximo histórico de estudiantes atendidos en el sistema."<sup>1</sup> Sin embargo, aún hay muchos desafíos por superar para garantizar que todas las personas tengan acceso a una educación superior de calidad, toda vez que la tasa de cobertura a nivel nacional se encontraba para el 2021 en 53,94%<sup>2</sup>.

Una de las barreras que enfrentan los estudiantes universitarios en Colombia es la falta de opciones respecto de los horarios, especialmente para aquellos que trabajan o tienen responsabilidades familiares. La mayoría de las universidades públicas en el país ofrecen clases durante el día, lo que hace más difícil para muchos estudiantes trabajar y estudiar al mismo tiempo. Por esta razón, es necesario que se consideren opciones de horario que permitan a los estudiantes

<sup>1</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2021) consultado en [https://snies.mineducacion.gov.co/1778/articulos-401926\\_recurso\\_1.pdf](https://snies.mineducacion.gov.co/1778/articulos-401926_recurso_1.pdf)  
<sup>2</sup> [https://snies.mineducacion.gov.co/1778/articulos-401926\\_recurso\\_1.pdf](https://snies.mineducacion.gov.co/1778/articulos-401926_recurso_1.pdf)

acceder a una educación superior de calidad, sin tener que sacrificar sus responsabilidades laborales o familiares.

La educación superior debe garantizar una formación productiva, la cual deberá estar sustentada en el conocimiento. Las políticas educativas en Colombia tienen problemas estructurales que limitan las garantías de los derechos y el bienestar integral de la comunidad, por ello; es importante fortalecer mediante mecanismos alternativos el acceso a la educación. Esta iniciativa busca cumplir con el artículo 97 del proyecto de Ley del Plan Nacional De Desarrollo el cual dispone "ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR", esto con el fin de establecer la "política de Estado de accesibilidad en la matrícula para todos los estudiantes de programas de pregrado de las instituciones de educación superior públicas, bajo criterios de vulnerabilidad socioeconómica, de equidad territorial y poblacional, como medida que permita el acceso de jóvenes de las regiones y grupos poblacionales que históricamente no han tenido acceso a educación superior". La educación es uno de los ámbitos más cambiantes en el mundo, siempre está transformándose porque las generaciones que la reciben e imparten también lo hacen, por lo tanto, las universidades públicas están en el deber de brindar una mayor inclusión y accesibilidad a la población ya que, el sistema educativo debe construirse desde relaciones respetuosas, inclusivas y no discriminatorias, pues la educación es la mejor inversión que un país puede realizar.

El acceso a la educación superior en Colombia ha sido uno de los factores limitantes que impide el desarrollo progresivo social y económico del país, ya que el Estado es quien tiene el deber de ofrecer todas las herramientas para acceder a la educación Universitaria. Sin embargo, en la actualidad este no ha logrado los estándares de oferta versus demanda académica de los ciudadanos. Ejemplo de ello, es el caso de la universidad Nacional en donde para el periodo 2023-1, 62.266 personas se presentaron, de las cuales solo fueron admitidas 8.260, es decir solo logran ingresar un 13,3% de las personas que se presentan<sup>3</sup>. Con la aprobación de este proyecto se permitirá garantizar una mayor cobertura y acceso por parte del Estado mediante las universidades públicas, brindándoles horarios académicos nocturnos y flexibles, lo cual le permitirá al estudiante realizar actividades laborales sin ninguna dificultad y la posibilidad de seguir preparándose profesionalmente.

<sup>3</sup> <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/413728:Universidades-publicas-se-comprometen-a-generar-60-000-nuevos-cupos-de-educacion-superior-en-el-2023>

El sistema universitario estatal se comprometió a generar de manera inmediata para la anualidad en curso, 60.000 nuevos cupos de educación superior<sup>4</sup>, la cual debe ir ligada con la ampliación de la cobertura de jornada nocturna en las universidades públicas. El aumento del presupuesto para la base del sistema universitario estatal para este año 2023, fue el más alto históricamente; ya que, se aumentó 5 puntos porcentuales por encima de la inflación, más 13.000 millones de pesos adicionales para la educación superior en Colombia. Cabe resaltar que, esta iniciativa va de la mano con las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo 2023 – 2026 con base al derecho a la educación.

**1. CONTEXTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA**

Según el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, del Ministerio de Educación Nacional, durante el 2021, se inscribieron a carreras de pregrado 1.001.183 personas, de las cuales 649,342 correspondían a universidades acreditadas. Tan solo 587, 775 fueron admitidas, es decir un 59%.



Imagen 15

La educación superior en Colombia ha tenido un crecimiento importante en la última década, pasando de 1.745.983 matriculados en el 2011 a 2.259.970 en el 2021, representando un incremento de un 29,5%, donde el 53% de la matrícula en educación superior corresponde a hombres y el 47% a mujeres<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Ministerio de Educación Nacional (2023), consultado en: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/413728:Universidades-publicas-se-comprometen-a-generar-60-000-nuevos-cupos-de-educacion-superior-en-el-2023>

<sup>5</sup> Ministerio de educación (2021) consultado en: <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/>

<sup>6</sup> Observatorio de Gestión educativa, Educación Superior (2022)



Imagen 27

En cuanto a los indicadores de acceso a la educación superior en Colombia, es importante mencionar que según el Observatorio de Gestión educativa para el 2021.



1 de cada 2 jóvenes entre los 17 y 21 años accede a la educación superior, inferior al promedio de la OCDE que fue de 75,1%  
 1 de cada 3 estudiantes deserta del sistema educativo

Imagen 28



4 de cada 10 jóvenes recién graduado Ingresa inmediatamente a la educación superior.

Imagen 39

<sup>7</sup> Imagen extraída del Observatorio de Gestión educativa, informe educación Superior (2022).

<sup>8</sup> Elaboración propia con información Observatorio de Gestión educativa, informe educación Superior (2022).

<sup>9</sup> Ibidem.

Ahora bien, según El Sistema Para La Prevención de la Deserción de la Educación Superior (SPADIES), del Ministerio de Educación Nacional, en el 2020 la tasa de deserción anual **para los programas universitarios se ubicó en 8,02%**, para los tecnológicos en 13,26% y para los técnicos profesionales en 13,65%<sup>10</sup>.

Respecto a la Jornada Nocturna de las 22 universidades públicas investigadas, que se presentan en el cuadro comparativo; solo 7 de ellas establecen horarios académicos nocturnos haciendo la salvedad que solo aplica para unos pocos programas, con esto se evidencia que, no solo existe una limitación al derecho a la educación, sino que las universidades públicas imponen que programas pueden ser ofertados en horario nocturno. Las universidades de educación superior deben establecer que todas las carreras profesionales que la institución ofrezca, tengan horario nocturno, pues si recordamos el artículo 26 de la Constitución Política, el cual dispone que "Toda persona es libre de escoger profesión u oficio (...)"; por lo tanto, las universidades estatales estarían trasgrediendo el precepto constitucional ya que, al no ofertar más programas académicos los ciudadanos que no cuenten con la posibilidad de estudiar en la jornada diurna, se verían obligados a estudiar cualquier carrera ofertada en la jornada nocturna, así no sea la de su agrado.



UNIVERSIDAD	TIPO DE JORNADA
Universidad Nacional de Colombia	Horario Diurno
Universidad de Antioquia	Horario Diurno
Universidad del Valle	Horario Diurno –(Horario Nocturno para algunos programas académicos)

<sup>10</sup> Ministerio de educación (2020) consultado en: <https://www.mineducacion.gov.co/sistemasinfo/spadies/informacion-institucional/357549:Estadisticas-de-Desercion>

Universidad industrial de Santander	Horario Diurno
Universidad Colegio mayor de Cundinamarca	Horario Diurno –(Horario Nocturno para algunos programas académicos)
Universidad de Nariño	Horario Diurno – (Horario nocturno para los programas académicos de derecho y administración de empresas)
Universidad De Caldas	Horario Diurno
Universidad De Cartagena	Horario Diurno
Universidad De Córdoba	Horario Diurno –(Horario Nocturno para algunos programas académicos de manera virtual)
Universidad De Cundinamarca	Horario Diurno
Universidad De La Amazonia	Horario Diurno
Universidad De La Guajira	Horario Diurno
Universidad De Los Llanos	Horario Diurno
Universidad De Pamplona	Horario Diurno –(Horario Nocturno para algunos programas académicos ).
Universidad De Sucre	Horario Diurno –(Horario Nocturno para algunos programas académicos, además establecen la jornada plena)
Universidad Del Atlántico	Horario Diurno
Universidad Del Cauca	Horario Diurno
Universidad Del Magdalena	Horario Diurno
Universidad Del Pacífico	Horario Diurno
Universidad Del Quindío	Horario Diurno
Universidad Del Tolima	Horario Diurno
Universidad Pedagógica Y Tecnológica De Colombia	Horario Diurno – (Horario nocturno para los programas académicos administración de empresas)

**2. MARCO LEGAL**

La presente propuesta legislativa se fundamenta en la siguiente normatividad:

• **Constitución Política de 1991, 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".

• **Ley 115 de 1994, artículo 4:**

"CALIDAD Y CUBRIMIENTO DEL SERVICIO. Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento.

**El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación; especialmente velará por la cualificación y formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la innovación e investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la inspección y evaluación del proceso educativo". (negrilla fuera de texto).**

• **Ley 30 de 1993, artículo 1 y 4:**

"**ARTÍCULO 1o.** La Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional".

"**ARTÍCULO 5o.** La Educación Superior será accesible a quienes demuestren poseer las capacidades requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas en cada caso".

• **Ley 1313 del 2009:**

"**ARTÍCULO 1o. OBJETO.** Para garantizar el servicio público de educación superior, las Instituciones Públicas de Educación Superior podrán ofrecer en la jornada nocturna, programas académicos en los mismos patrones de calidad mantenidos en la jornada diurna. Se excluirán del objeto de esta ley las carreras pertenecientes a Ciencias de la Salud. La adopción de la programación nocturna se hará conforme a la autonomía de las Instituciones de Educación Superior, según lo establece la Ley 30 de 1992.

**PARÁGRAFO.** Las universidades informarán a los interesados, antes de cada período lectivo, los programas de los cursos y demás componentes curriculares, su duración, requisitos, calificación de los profesores, recursos disponibles y criterios de evaluación, obligándose a cumplir las respectivas condiciones."

La ley 1313 de 2009, por medio de la cual se busca fomentar la educación superior en Colombia, ha estado en vigencia por más de una década, 14 años para ser exactos. Sin embargo, a pesar de su intención de mejorar la accesibilidad a la educación superior, el progreso en la apertura de programas nocturnos en las universidades públicas ha sido incipiente. Esto ha dejado a muchos colombianos

<p>sin la oportunidad de continuar sus estudios debido a las limitaciones que les impone su situación laboral o personal.</p> <p>En este sentido, es crucial que el Estado asuma la responsabilidad de garantizar el derecho a la educación de todos los ciudadanos, independientemente de sus circunstancias. Es necesario que se implementen políticas públicas que promuevan la apertura de programas nocturnos en las universidades públicas y se obligue a las instituciones educativas a ofrecer estas opciones educativas. De esta manera, se permitirá a un mayor número de colombianos acceder a la educación superior y mejorar sus oportunidades de desarrollo personal y profesional.</p> <p>Es importante destacar que esta obligación del Estado no solo beneficiaría a los estudiantes, sino que también tendría un impacto positivo en el desarrollo social y económico del país, ya que se estaría fomentando la formación de profesionales más preparados y especializados en diversas áreas del conocimiento.</p> <p>En conclusión, el Estado debe asumir su papel de garante del derecho a la educación y crear políticas públicas que promuevan la apertura de programas nocturnos en las universidades públicas. Esta obligación permitirá garantizar el acceso a la educación superior a un mayor número de colombianos y fomentará el desarrollo social y económico del país en su conjunto.</p> <p><b>3. MARCO JURISPRUDENCIAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>SENTENCIA T-106 DE 2019, Mag. Ponente Diana Fajardo Rivera<sup>11</sup>.</b></li> </ul> <p>En la sentencia T 106 de 2019 la Corte Constitucional sostuvo que, la Constitución Política de Colombia en su artículo 67, señala que la educación es un "derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social". Al tener una relación directa con la dignidad humana, este Tribunal considera que éste es un derecho fundamental, por ser el presupuesto fundamental que posibilita el desarrollo del proyecto de vida de todo ser humano. Asimismo, es el derecho garantizado por los artículos 26 y 27 de la Constitución: la libertad para escoger la profesión u oficio, y las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.</p> <p>La educación también es necesaria para garantizar el mínimo vital, la igualdad de oportunidades laborales y la participación política, entre otras cosas. Así, la</p> <p><small><sup>11</sup> <a href="https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-106-19.htm">https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-106-19.htm</a></small></p>	<p>jurisprudencia constitucional sugiere que debe tener como objetivo el acceso a la cultura, la formación en derechos humanos, la paz y la democracia.</p> <p>La Corte ha indicado en distintos pronunciamientos que la educación, "[...] (i) es una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad de artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades; (ii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de otros de sus demás derechos fundamentales; (iii) es un elemento dignificador de las personas; (iv) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico; (v) es un instrumento para la construcción de equidad social, y (vi) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad, entre otras características".</p> <p>Por otro lado, la educación como servicio público se encuentra a cargo del Estado, el cual tiene el deber de priorizar la asignación de recursos por parte del gasto social, "su prestación debe ceñirse a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad social y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable, y la regulación y diseño del sistema debe orientarse al aumento constante de la cobertura y la calidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>SENTENCIA T-428 DE 2012, Mag. Ponente María Victoria Calle Correa:</b></li> </ul> <p>En cuanto al contenido de los derechos, la sentencia T-428 de 2012 recordó que, además de entender la oportunidad y la permanencia en el sistema educativo como elementos del derecho a la educación, este tribunal incluyó en su contenido fundamental el artículo 13 de la DESC Comisión Cuarta que indican los siguientes componentes estructurales:</p> <p><i>"Como derecho y como servicio público, la doctrina nacional e internacional han entendido que la educación comprende cuatro dimensiones de contenido prestacional: (i) la asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y</i></p>
<p><i>(iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse"</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>SENTENCIA T- 207 DE 2018, Mag. Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado<sup>12</sup></b></li> </ul> <p>Adicionalmente, debe señalarse que en la Sentencia T-207/18 se expone que, el derecho a la educación cuenta con tres características esenciales, las cuales son: la accesibilidad consta de tres dimensiones reconocidas constitucionalmente:</p> <p><i>"[...] i) No discriminación: "la educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho. La obligación correlativa del Estado en este punto es la eliminación de todo tipo de discriminación en el sistema educativo, compromiso que en el ordenamiento jurídico colombiano se logra mediante el desarrollo del artículo 13 de la Constitución que reconoce el derecho a la igualdad.</i></p> <p><i>ii) Accesibilidad material: la obligación estatal es garantizar por los medios más adecuados que el servicio educativo sea accesible desde el punto de vista físico. Este deber corresponde al mandato previsto en el inciso 5 del artículo 67 de la Constitución que prescribe que el Estado debe asegurar a los menores de edad las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.</i></p> <p><i>iii) Accesibilidad económica: el inciso 4º del artículo 67 Superior indica que la educación debe ser gratuita en las instituciones del Estado sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos"</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>SENTENCIA T-132 DE 2021, Mag. Cristina Pardo Schlesinger<sup>13</sup></b></li> </ul> <p>En la sentencia T-132 de 2021 de la Corte Constitucional, indica que el derecho a la educación en los términos del artículo 67 de la Constitución Política constituye un derecho fundamental y un servicio público social, gratuito y obligatorio, que debe ser especialmente respetado, protegido y garantizado por el Estado, la sociedad y la familia, aunado a esto y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la educación como derecho, "se instituye en la garantía que propende por la formación de los individuos en todas sus potencialidades, ya que mediante esta las personas pueden desarrollar y fortalecer sus habilidades cognitivas, físicas, morales, culturales, etc."; y como servicio público es "inherente</p> <p><small><sup>12</sup> <a href="https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-207-18.htm">https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-207-18.htm</a></small></p> <p><small><sup>13</sup> <a href="https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/T-132-21.htm">https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/T-132-21.htm</a></small></p>	<p>a la finalidad social del Estado y se convierte en una obligación de este, ya que tiene el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional".</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>SENTENCIA T-755 DE 2015, Mag. Ponente Jorge Iván Palacio Palacios<sup>14</sup>:</b></li> </ul> <p>En la sentencia T-755 de 2015 la Corte reafirmó que:</p> <p><i>"el derecho a la educación cuenta con las siguientes características: (i) es objeto de protección especial del Estado; (ii) es la base para la efectividad de otros derechos constitucionales, tales como la escogencia de una profesión u oficio y la igualdad de oportunidades; (iii) es uno de los fines primordiales del Estado social de derecho; (iv) está comprendido por la potestad de sus titulares de reclamar el acceso y la permanencia en el sistema educativo; y (v) se trata de un derecho-deber por tanto genera obligaciones recíprocas entre todos los actores del proceso educativo".</i></p> <p><i>"Tales consideraciones se convierten en una prioridad superior cuando están de por medio sujetos de especial protección constitucional, para el caso, menores de edad. En efecto, en palabras de esta Corporación, el derecho a la educación "no debe limitarse o restringirse por razones de ningún orden y mucho menos por fundamentos de origen, social, económico o cultural, debiéndose en todo momento propugnar por que la permanencia en el sistema de educación formal, implique eventualmente la flexibilización de sus esquemas a efectos de asegurar la permanencia y la mayor cantidad de tiempo posible, con el único fin de que su proceso formativo en todas sus esferas de desarrollo humano".</i></p> <p><b>V. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA</b></p> <p>La autonomía universitaria, reconocida en el artículo 69 de la Carta Política, permite que las universidades se den sus propias directivas, reglamentos y se rijan conforme a sus estatutos, siempre "de acuerdo con la ley". Esta autonomía se manifiesta en diversas capacidades, como determinar la dirección ideológica, establecer su organización interna, modificar estatutos, seleccionar profesorado, entre otras. No obstante, es esencial subrayar que la autonomía universitaria no es un principio absoluto. Tiene límites dentro del marco constitucional y legal. Así, mientras las universidades tienen libertades en ciertas áreas, estas libertades siempre deben ser ejercidas en concordancia con la</p> <p><small><sup>14</sup> <a href="https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-755-15.htm">https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-755-15.htm</a></small></p>

<p>disposiciones y principios constitucionales y legales vinculados al servicio público educativo.</p> <p>En ese sentido la Corte Constitucional ha proferido múltiples fallos, entre ellos, la sentencia T- 277 de 2016, en donde el órgano de cierre constitucional, argumentó sobre Límites a la autonomía universitaria y la relatividad de esta garantía constitucional, determinando los siguientes criterios<sup>15</sup>:</p> <p>"El inciso primero del artículo 69 de la Constitución consagró la autonomía universitaria en los siguientes términos: "Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley".</p> <p>A partir de lo anterior, ha concluido la Corte Constitucional que la autonomía universitaria es el fundamento de la potestad de las universidades de darse sus propios estatutos y de la facultad de definir libremente la filosofía y su organización interna<sup>44</sup>. <b>No obstante, como así ha sido desarrollado por esta Corporación, la autonomía universitaria no es absoluta y se encuentra limitada por las siguientes subreglas esbozadas por la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos:</b><sup>45</sup>:</p> <p><b>"a) La discrecionalidad universitaria, propia de su autonomía, no es absoluta, como quiera que se encuentra limitada por el orden público, el interés general y el bien común</b><sup>46</sup>.</p> <p>b) La autonomía universitaria también se limita por la inspección y vigilancia de la educación que ejerce el Estado<sup>47</sup>.</p> <p>c) El ejercicio de la autonomía universitaria y el respeto por el pluralismo ideológico, demuestran que los centros superiores tienen libertad para determinar sus normas internas, a través de los estatutos, las cuales no podrán ser contrarias a la ley ni a la Constitución<sup>48</sup>.</p> <p>d) Los estatutos se acogen voluntariamente por quienes desean estudiar en el centro educativo superior, pero una vez aceptados son obligatorios para toda la comunidad educativa. El reglamento concreta la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior<sup>49</sup>.</p> <p><sup>15</sup> <a href="https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-277-16.htm">https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-277-16.htm</a></p>	<p><b><u>e) El Legislador está constitucionalmente autorizado para limitar la autonomía universitaria, siempre y cuando no invada ni anule su núcleo esencial. Por lo tanto, existe control estricto sobre la ley que limita la autonomía universitaria</u></b><sup>50</sup>.</p> <p><b><u>f) La autonomía universitaria es un derecho limitado y complejo. Limitado porque es una garantía para el funcionamiento adecuado de la institución. Es complejo, como quiera que involucra otros derechos de las personas</u></b><sup>51</sup>.</p> <p>g) Los criterios para selección de los estudiantes pertenecen a la órbita de la autonomía universitaria, siempre y cuando aquellos sean razonables, proporcionales y no vulneren derechos fundamentales y en especial el derecho a la igualdad. Por ende, la admisión debe corresponder a criterios objetivos de mérito académico individual<sup>52</sup>.</p> <p>h) Los criterios para determinar las calificaciones mínimas deben regularse por reglamento, esto es corresponden a la autonomía universitaria<sup>53</sup>.</p> <p>i) Las sanciones académicas hacen parte de la autonomía universitaria. Sin embargo, son de naturaleza reglada, como quiera que las conductas que originan la sanción deben estar previamente determinadas en el reglamento. Así mismo, la imposición de sanciones está sometida a la aplicación del debido proceso y del derecho de defensa<sup>54</sup>.</p> <p>En ese orden de ideas, debe considerarse a la autonomía universitaria como un presupuesto básico para que los entes educativos de este nivel cuenten con una autodeterminación institucional e ideológica, que incluye la potestad de darse y modificar sus propios estatutos. Sin embargo, esta facultad de autogobierno concedida por la Carta Política para regular sus procesos administrativos internos, sus normas académicas y su concepción ideológica, se encuentra limitada por: "(...) <b>la Constitución, el respeto a los derechos fundamentales de la comunidad universitaria y, en especial, de los estudiantes, y la legislación, que fija los términos mínimos de organización, prestación y calidad del servicio, cuya verificación es realizada por el Estado</b>"<sup>55</sup>. (negrilla y subrayado fuera de texto)</p> <p>Respecto al derecho fundamental al acceso a la educación superior la Corte</p>
<p>Constitucional ha indicado, a través de la sentencia C- 337 de 1996, que este límite debe ser entendido de la siguiente forma<sup>16</sup>:</p> <p>"Cuando en las normas parcialmente demandadas se consagra como uno de los derechos que tienen las instituciones de educación superior en ejercicio del principio de la autonomía universitaria, el de admitir y seleccionar a sus alumnos, no se quebranta norma alguna del ordenamiento superior, puesto que la garantía de acceso al sistema educativo consagrada constitucionalmente, no consiste en que todo aspirante deba ser admitido en los planteles educativos, ni en la ausencia de criterios de selección de los estudiantes que las entidades de educación superior habrán de admitir, sino <b>en la posibilidad de llegar a ser aceptado en igualdad de condiciones con los demás aspirantes y dentro de las reglas de juego predeterminadas por el mismo establecimiento</b>". (negrilla y subrayado fuera de texto)</p> <p>De otra parte, el alto tribunal señala en la misma sentencia que:</p> <p>"El artículo 69 de la Constitución deja <b>en cabeza del Estado la responsabilidad general de facilitar los mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior</b>. Este es un objetivo general del sistema pero no significa que constitucionalmente se haya impuesto a los centros educativos la obligación de recibir alumnos sin límite alguno".</p> <p>Por lo anterior, consideramos que el presente proyecto de ley no invade, ni anula el núcleo esencial del derecho fundamental de la autonomía universitaria, pero si crea un mecanismo financiero y una responsabilidad por parte del Estado para hacer posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.</p> <p><b>VI. CONFLICTO DE INTERÉS.</b></p> <p>Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:</p> <p>"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.</p> <p><sup>16</sup> <a href="https://www.mineducacion.gov.co/1421/articulos-84280_Archivo_pdf.pdf">https://www.mineducacion.gov.co/1421/articulos-84280_Archivo_pdf.pdf</a></p>	<p>Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</p> <p><b>a) Beneficio particular:</b> aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p><b>b) Beneficio actual:</b> aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</p> <p><b>c) Beneficio directo:</b> aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</p> <p>(...)</p> <p>Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:</p> <p>"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".</p> <p>Así las cosas, en virtud del artículo 286 de la Ley 5 de 1992 y del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, este proyecto de ley reúne las condiciones de los literales a y b, circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés por parte de los Congresistas que participen en la discusión y votación de los proyectos de ley, al ser esta, una iniciativa que no genera un beneficio particular, actual y</p>

directo a su favor, sino que su objeto se circunscribe a un tema de interés general que coincide y se fusiona con los intereses del electorado.

**IX. IMPACTO FISCAL**

Con relación al impacto fiscal es de señalar que en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", seguiremos el precedente fijado por la Honorable Corte Constitucional, la cual, en juicio de constitucionalidad de la ley y en particular del artículo 7 en mención, sostuvo que:

"36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. 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. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda. Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda,

la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente." Sentencia C-502 de 2007.

En todo caso, dado que la iniciativa legislativa puede tener un impacto fiscal de mediano plazo, según lo contemplado en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, como ponente elevaré consulta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para obtener la viabilidad de la iniciativa; aval que puede allegarse en cualquier momento del trámite legislativo de esta iniciativa, por lo cual el artículo seguirá en trámite hasta tanto la cartera se pronuncie.

**VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES.**

Sin modificaciones al texto aprobado en primer debate por la comisión Sexta del Senado de la República

**VIII. PROPOSICIÓN**

De acuerdo a las consideraciones mencionadas con antelación, presento ponencia positiva, sin modificaciones al texto aprobado, y en consecuencia, solicito a los integrantes de la plenaria del Senado de la República, dar SEGUNDO DEBATE al proyecto de Ley No. 281 de 2023 Senado "por medio de la cual se modifica la Ley 1313 del 2009 y se dispone la jornada nocturna en las universidades públicas".

Atentamente,



**JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL**  
Senador de la República

**TEXTO PROPUESTO PARA EL SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 281 DE 2023 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1313 DEL 2009 Y SE DISPONE LA JORNADA NOCTURNA EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS"**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 1 de la Ley 1313 del 2009, el cual quedará así:

**Artículo 1º. Objeto.** Para garantizar el servicio público de educación superior y superar las injusticias y exclusiones; las Instituciones Públicas de Educación Superior deberán establecer la jornada nocturna en programas académicos de pregrado, en los mismos patrones de calidad contemplados en la jornada diurna, además; se ofertarán estudios académicos virtuales, los cuales se adaptarán a las necesidades de un país en cambio.

El Gobierno Nacional, en un término no mayor a un año, priorizará programas, reglamentará y promoverá las medidas necesarias para el cumplimiento de la presente Ley.

**PARÁGRAFO.** Las universidades informarán a los interesados, antes de cada período lectivo, los programas de los cursos y demás componentes curriculares, su duración, requisitos, calificación de los profesores, recursos disponibles y criterios de evaluación, obligándose a cumplir las respectivas condiciones.

**Artículo 2.** Informe anual al Congreso de la República. El Ministerio de Educación Nacional presentará ante la Comisión Sexta del Senado de la República un informe anual en el que se detallará el avance de las acciones emprendidas y el progreso de la implementación de la jornada nocturna de los programas de pregrado.

**Artículo 3º.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Comisión Sexta Constitucional Permanente

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION SEXTA DEL  
SENADO DE LA REPUBLICA, EN SESION REALIZADA EL DÍA 13 DE JUNIO DE  
2023, DEL PROYECTO DE LEY No. 281 DE 2023 SENADO

"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1313 DEL 2009 Y SE DISPONE  
LA JORNADA NOCTURNA EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 1 de la Ley 1313 del 2009, el cual quedará así:

**Artículo 1º. Objeto.** Para garantizar el servicio público de educación superior y superar las injusticias y exclusiones; las Instituciones Públicas de Educación Superior deberán establecer la jornada nocturna en programas académicos de pregrado, en los mismos patrones de calidad contemplados en la jornada diurna, además; se ofertarán estudios académicos virtuales, los cuales se adaptarán a las necesidades de un país en cambio.

El Gobierno Nacional, en un término no mayor a un año, priorizará programas, reglamentará y promoverá las medidas necesarias para el cumplimiento de la presente Ley.

**PARÁGRAFO.** Las universidades informarán a los interesados, antes de cada período lectivo, los programas de los cursos y demás componentes curriculares, su duración, requisitos, calificación de los profesores, recursos disponibles y criterios de evaluación, obligándose a cumplir las respectivas condiciones.

**Artículo 2. Informe anual al Congreso de la República.** El Ministerio de Educación Nacional presentará ante la Comisión Sexta del Senado de la República un informe anual en el que se detallará el avance de las acciones emprendidas y el progreso de la implementación de la jornada nocturna de los programas de pregrado.

**Artículo 3º.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Comisión Sexta Constitucional Permanente

## AUTO DE SUSTANCIACIÓN

En los términos anteriores, fue aprobado en Primer Debate por la Comisión Sexta, en sesión ordinaria realizada el día 13 de Junio de 2023, **el Proyecto de Ley No. 281 de 2023 SENADO** "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1313 DEL 2009 Y SE DISPONE LA JORNADA NOCTURNA EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS", según consta en el Acta No. 33, de la misma fecha.



**JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS**  
Secretario General  
Comisión Sexta del Senado