



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5<sup>a</sup> de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXIV - N<sup>o</sup> 2315

Bogotá, D. C., miércoles, 10 de diciembre de 2025

EDICIÓN DE 35 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariosenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

## RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 398 DE 2025 CÁMARA, 212 DE 2024 SENADO

por el cual se modifica parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., diciembre de 2025

Doctor

**RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN**

Secretario Comisión Sexta

Cámara de Representantes

REF: Proyecto de Ley número 398 de 2025 Cámara - 212 de 2024 Senado, por el cual se modifica parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”

Cordial saludo,

En cumplimiento del honroso encargo conferido por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, nos permitimos rendir **Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 398 de 2025 Cámara, 212 de 2024 Senado**, por el cual se modifica parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones de la siguiente manera:

1. Antecedentes del proyecto de ley
2. Marco jurídico y constitucional
3. Objetivo del proyecto
4. Justificación
5. Impacto Fiscal
6. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
7. Conflicto de Intereses
8. Proposiciones recibidas en primer debate

9. Proposición

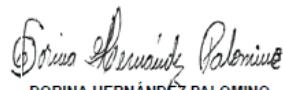
10. Texto propuesto para segundo debate

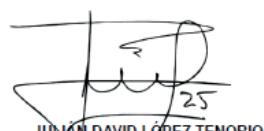
Atentamente,

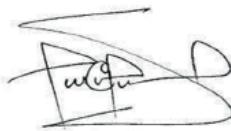
  
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

  
HERNANDO GONZÁLEZ  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

  
HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN  
Representante a la Cámara  
Ponente

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 398 DE 2025 CÁMARA, 212 DE 2024 SENADO

por la cual se modifica parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones

#### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 398 de 2025 Cámara, 212 de 2024 Senado, por el cual se modifica parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones fue radicado por el señor Ministro de Educación doctor, Daniel

Rojas Medellín y los honorables Representantes Jaime Raúl Salamanca, Jennifer Pedraza, Gabriel Becerra, David Racero, Gildardo Silva, Pedro Baracutao, Etna Argote, Catherine Juvinao, Jairo Cala, Cristian Avendaño, Katherine Miranda, Daniel Carvalho, Alfredo Mondragón, Mary Anne Perdomo, Andrés Cancimance, Erick Velasco, María del Mar Pizarro, Hernando González, Susana Gómez, Leider Vázquez, Diego Caicedo, Olga Lucía Velázquez, Norman Bañol, Eduard Sarmiento, Jezmi Barraza, Dolcey Torres, Alejandro García, Juan Gómez, Carolina Giraldo, Germán Gómez, Julia Miranda, Santiago Osorio, María Fernanda Carrascal, Ermes Pete, Alirio Uribe, Alejandro Ocampo, Cristóbal Caicedo, Duvalier Sánchez, Ana Monsalve, Luis Albán, Wilder Escobar, Mónica Bocanegra, Haiver Rincón, Wilmer Castellanos y los honorables Senadores Ariel Ávila, Sandra Ramírez, Roberth Daza, Aída Avella, Isabel Zuleta, Alex Flórez, María José Pizarro, Sandra Jaimes, Carlos Benavides, Soledad Tamayo, Pablo Catatumbo, Pedro Flórez, Imelda Daza, Julián Gallo, Wilson Arias, Ana Carolina Espitia, Ómar Restrepo, Humberto de la Calle, el 3 de septiembre de 2024.

Debe tenerse en cuenta que esta iniciativa cuenta con varios antecedentes: el **Proyecto de Ley número 028 de 2020 Cámara**, “por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones” y el **Proyecto de Ley número 54 de 2020 Cámara**, acumulado con el **Proyecto de Ley número 84 de 2022 Cámara** “por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”. Estas iniciativas fueron aprobadas en primer debate y archivadas por lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992.

Esta iniciativa fue asignada a la Comisión Sexta Constitucional del Senado de la República, enviada el día 23 de septiembre de 2024, en la que se designó como ponentes para primer debate a los Honorables Senadores Pedro Hernando Flores Porras, Julio Alberto Elías Vidal, Carlos Andrés Trujillo González, Gustavo Adolfo Moreno Hurtado, Sandra Ramírez Lobo y Ana María Castañeda Gómez, cuya ponencia se encuentra publicada en la **Gaceta del Congreso** número 2212 de 2024 del Senado de la República.

En dicha célula legislativa fue aprobada el 19 de febrero de 2025, y posterior a esto fueron designados como ponentes los senadores anteriormente designados para el primer debate. Presentado y sustentado el informe de ponencia para segundo debate, fue aprobado por la Plenaria del Senado de la República el día 24 de septiembre de 2025. La ponencia para segundo debate se encuentra pública en la **Gaceta del Congreso** número 1024 de 2025, con una fe de erratas publicada en la **Gaceta del Congreso** número 1263 de 2025. ambas del Senado de la República.

Señalar también que durante su trámite en la Cámara alta se remitieron tres conceptos: (I) Concepto Jurídico de la Defensoría del Pueblo,

publicado en la **Gaceta del Congreso** número 441 de 2025 del Senado de la República; (II) Comentarios de la Fundación Empresarios por la Educación, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1656 de 2025 del Senado de la República; y (III) Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicados en la **Gaceta del Congreso** números 1775 de 2025 y 1822 de 2025 del Senado de la República, sobre el cual se hará referencia posteriormente.

Posterior a su aprobación y envío a la Cámara de Representantes, mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 960/2025, el día 5 de noviembre de 2025 fuimos designados como coordinadores ponentes y ponentes los suscritos. En cumplimiento de dicha designación, el 12 de noviembre radicamos el **Informe de Ponencia para el primer debate al Proyecto de Ley número 398 de 2025 Cámara, 212 de 2024 Senado** “por el cual se modifica parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”, cumpliendo con los tiempos estipulados, a su vez, se le dio primer debate a la iniciativa en la Corporación el 25 de noviembre de la presente anualidad. Finalmente, mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 1042/2025 del 1º de diciembre, nuevamente fuimos designados como coordinadores ponentes y ponentes, los que así figuramos en primer debate con la adición del honorable Representante Luis Carlos Ochoa Tobón.

## 2. MARCO JURÍDICO Y CONSTITUCIONAL

### a. Marco constitucional

La Constitución Política de 1991 consagra en su artículo 27 que el Estado deberá garantizar la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. Así mismo, reconoce la educación como un derecho de las personas y como un servicio público que tiene una función social y estipula que le 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 de la Constitución Política). Del mismo modo, establece que la educación es responsabilidad del Estado, de la sociedad y de la familia.

A partir de estas disposiciones constitucionales, se entiende que la educación es un servicio público el cual puede ser prestado por el Estado o por particulares según lo establecido en el artículo 67 de la Constitución, para lo cual la ley establecerá las condiciones para la creación y gestión de las instituciones de educación (artículos 68).

Adicionalmente, mediante la constitución se creó la garantía de la autonomía universitaria (artículo 69), la cual faculta a las universidades para darse sus directivas y regirse por sus estatutos. 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 las disposiciones generales con arreglo a las cuales las instituciones de educación superior pueden darse su propia reglamentación.

El artículo 69 de la Constitución Política 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.

#### b. Marco Normativo

En la Ley 30 de 1992 el Legislativo desarrolló los fundamentos constitucionales de la educación superior. La Ley 30, “*por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*”, nació 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 participaron representantes del sector educativo y del Gobierno.

La Ley definió 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. Organizó también la estructura institucional del sector: estableció como órganos rectores al Ministerio de Educación Nacional y el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), y como órgano ejecutivo al ICFES. Creó al CESU con funciones propositivas de coordinación, planificación, recomendación y asesoría, mientras que al ICFES le otorgó funciones de inspección, vigilancia y control.

Junto a lo anterior, por medio de esta disposición, se creó 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 fundó el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), que se encarga de orientar este sistema. El CNA inició labores en 1995 y un año después publicó la primera versión de los Lineamientos para la Acreditación, complementada en 2001 con los Lineamientos para la Acreditación Institucional.

Por medio de la Ley 30 de 1992, se estableció la creación del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES). La norma clasificó las instituciones de educación superior de acuerdo con los programas que podían ofrecer. Las Instituciones Técnicas Profesionales inicialmente podían ofrecer programas técnicos profesionales, situación que cambió con la Ley 749 de 2002, por medio de la cual se les permitió desarrollar programas de formación hasta el nivel profesional, solo por ciclos propedéuticos y en determinadas áreas. Las Instituciones Universitarias y Escuelas Tecnológicas pueden ofrecer programas profesionales y especializaciones (por excepción, maestrías y doctorados). Las Universidades podían ofrecer todos los programas. Quedaron por fuera de la clasificación las Instituciones Tecnológicas, las cuales fueron incorporadas con la Ley 115 de 1994 para desarrollar programas tecnológicos y técnicos profesionales.

Adicionalmente, con la promulgación de la Ley 30 de 1994 se ofrecieron 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 y administrativos, y en general de gobierno institucional, en el que el Ministerio de Educación Nacional no tiene atribuciones significativas.

Con la exequibilidad de la Ley 30 de 1992, mediante la Sentencia C-311 de 1994, la Corte Constitucional instó al estado a que avanzara bajo criterios de progresividad en la concepción de la educación superior como un derecho fundamental. Lo anterior porque históricamente el acceso a educación superior ha estado supeditado al principio del mérito que se correlaciona con la posibilidad de haber obtenido ventajas comparativas durante la etapa de educación inicial, básica y media; o a la capacidad adquisitiva para poder pagar el costo de una matrícula de pregrado y su sostenimiento.

La falta de una política de estado de propender por una concepción de la educación superior como un derecho ha generado que se haya priorizado la financiación desde una perspectiva técnica de demanda; es decir que, se crearon mecanismos de financiación individuales para jóvenes que fueron priorizados por sus resultados en pruebas de estado en grado 11, capacidad de endeudamiento de sus familias y otros menores relacionados con la vulnerabilidad poblacional.

La concepción de la educación como un derecho obliga a buscar la ampliación de cobertura, facilitando el acceso y mejorando las condiciones de calidad para los estudiantes y de bienestar para la comunidad universitaria. Lo anterior se complementa con la obligación del Estado de fortalecer desde una financiación desde la oferta, donde no existan barreras de accesos por falta de ingresos monetarios, que conlleva al fortalecimiento presupuestal de las instituciones de educación superior públicas

Con la Ley 30 de 1992 se buscó también 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 realizarán ante el Congreso de la República. Con ella se fijaron recursos económicos crecientes, destinados a su funcionamiento e inversión.

Ahora bien, el artículo 122 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida” estableció:

“ARTÍCULO 122. REFORMA PARTICIPATIVA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR. El Ministerio de Educación y las demás entidades responsables de la gestión en el sector educativo, propiciará, incentivará y garantizará el ejercicio

efectivo de la participación vinculante de la Comunidad universitaria y demás actores en todas las decisiones que puedan definir los fundamentos y la planeación de la Política Pública en materia de Educación Superior. El Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y el Sistema Universitario Estatal (SUE) adelantarán de manera participativa, con la ciudadanía, las organizaciones y actores de la educación superior, la reforma integral de la Ley 30 de 1992 con el fin de garantizar la educación superior como un derecho, en correspondencia con el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.

**PARÁGRAFO.** Con el fin de avanzar en la financiación adecuada de las Instituciones de Educación Superior públicas, el Ministerio de Educación Nacional priorizará en la reforma la actualización de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, para atender los fines misionales de estas instituciones, con criterios de cierre de brechas y atención de las regiones”.

En el marco de este mandato, el pasado 3 de septiembre fue radicado ante el Congreso de la República el proyecto de ley “Acuerdo Nacional por la Educación Superior”, una iniciativa que busca modificar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 con el propósito de garantizar una financiación adecuada y sostenible para las universidades e instituciones técnicas profesionales, tecnológicas y universitarias (ITTU) públicas del país.

#### c. Progresividad en la cobertura de la educación superior

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 26 señala que:

“1. Toda persona tiene derecho a la educación. (...) La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones”.

Por otro lado, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pacto DESC), artículo 13, se consagra que:

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente

en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz (...).

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:
  - a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
  - b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
  - c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”.

En el artículo 2.1 del mismo pacto, que desarrolla el principio de progresividad, se indica que:

“[Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Esto significa, en los términos expuestos por los órganos encargados de la interpretación autorizada de las normas del PIDESC, que los derechos sociales están sujetos a un régimen de ampliación progresiva en su goce y garantía, lo que implica para los Estados el deber de avanzar en esa materia, de conformidad con sus capacidades y recursos. Del mismo modo, una obligación de esa naturaleza involucra una prohibición correlativa de regresividad, consistente en que una vez alcanzado determinado nivel de protección, resultan prima facie contrarias al Pacto las acciones y disposiciones estatales que disminuyen ese grado de satisfacción de los derechos sociales”. (Sentencia T-068 de 2012)

Es necesario también indicar que la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha sostenido la existencia de cuatro dimensiones del derecho a la educación, dentro de las cuales aquella denominada Accesibilidad económica, tiene que ver con que “(...) mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Parte que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita”. (Organización de las Naciones Unidas, 1999).

Aun cuando es cierto que la Constitución, las normas y los desarrollos institucionales han logrado avances específicos significativos sobre la gratuitidad en los niveles de educación básica y media, también lo es que la jurisprudencia ha establecido que el carácter fundamental de la educación superior tiene una condición de progresividad, dicho en otras palabras, postula para el Estado la responsabilidad de procurar el acceso creciente de las personas al sistema. A manera de ejemplo, se puede citar la Sentencia T-068 de 2012, más adelante será retomada.

En la Sentencia C-931/04 la Corte Constitucional señaló que el derecho a la educación superior se enmarca en el bloque de constitucionalidad y en tratados internacionales y, por ende, lo entiende como un derecho social y cultural que contiene un carácter progresivo, es decir, que el Estado tiene un compromiso con la ampliación de la cobertura real en la educación superior hasta que logre satisfacer el principio de universalidad.

En sentencias como la C -114/05, T-933/05 y T 689/05 la Corte recordó que la educación es entendida a nivel constitucional en dos dimensiones: como un derecho de las personas, inherente y esencial al ser humano; y como un servicio público que propende por canalizar los fines mismos del Estado. Adicionalmente, destacó que el servicio público de la educación goza de un carácter prioritario para la asignación de recursos públicos a título de gasto social, tal como indican los artículos 365 y subsiguientes de la Constitución.

En la sentencia T - 321/07, sobre la protección del derecho a la educación superior señaló la Corte Constitucional que el Estado no tiene la obligación directa de garantizar el ejercicio del derecho a la educación superior o en niveles posteriores a los delimitados por la Constitución de 1991, pero no desconoce el deber estatal de facilitar el acceso progresivo a los niveles superiores.

Finalmente, en la Sentencia T-068/12, la Corte insiste en la obligatoriedad y vinculatoriedad del contenido de los anteriores mandatos y establece que el derecho a la educación superior es fundamental y progresivo e implica obligaciones estatales para su garantía del goce efectivo:

*“Este derecho es fundamental y goza de un carácter progresivo. En efecto, su fundamentalidad está dada por su estrecha relación con la dignidad humana, en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano; y su progresividad la determina: i) la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de éste se opone al principio en mención (aquí encontramos la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible*

*el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando); (ii) la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido.” (...) “La Corte ha sostenido que la naturaleza de derecho fundamental del derecho a la educación superior, contiene dentro de su núcleo esencial la garantía de que su goce efectivo está a cargo del Estado, lo que significa que si bien éste último no tiene una obligación directa de procurar el acceso inmediato de todas las personas a la educación superior, sí significa que no queda eximido de su responsabilidad de procurar el acceso progresivo de las personas al sistema educativo” (Sentencia T-068 de 2012).*

Atendiendo este curso de acción, y lo definido en la materia por la Ley 30 de 1992, los diferentes gobiernos han logrado consolidar el aumento sostenido en la cobertura del servicio de educación superior, sobre la base de la ampliación de la financiación a la oferta y a la demanda. Este esfuerzo institucional antecede a la propuesta que el presente Proyecto de Ley expone, y no se puede dejar de entender como la base sobre la que se construye el modelo de financiación que acá se propone, que igualmente gravita en la lógica del crecimiento gradual.

### 3. OBJETIVO DEL PROYECTO

Este proyecto de ley tiene como objetivo implementar un nuevo modelo de financiamiento para las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas, reformando los artículos 86 y 87, que tratan sobre los aportes regulares de la Nación a las universidades públicas. Además, añade un artículo que introduce un mecanismo de financiación para las Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias (ITTU) públicas, incluyendo aquellas que, según su normativa de creación, no están vinculadas a la financiación por parte de la Nación.

La iniciativa busca abordar el problema estructural de la financiación de las IES públicas, estableciendo un modelo que garantice la sostenibilidad del sistema público de educación superior a mediano y largo plazo. Esto incluye la reducción de brechas regionales y poblacionales, y la creación de condiciones que favorezcan mejoras significativas en áreas como la cobertura, regionalización, permanencia, calidad, pertinencia, bienestar, dignificación de la labor docente, entre otros aspectos.

### 4. JUSTIFICACIÓN

La educación superior desempeña un rol fundamental en el desarrollo económico, social y político del país. Diversos escenarios, tanto nacionales como internacionales, han destacado la relevancia de este nivel educativo para el progreso integral de las personas y las sociedades. En 2014, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) presentó la política pública “Acuerdo por lo Superior 2034”, una hoja de ruta hacia la excelencia educativa en Colombia. Dicho documento identificaba los

desafíos clave que enfrentaba el sistema de educación superior, tales como la necesidad de promover la inclusión educativa, garantizar el acceso, la permanencia y graduación de los estudiantes, cerrar las brechas existentes y diseñar un nuevo esquema de financiamiento que asegurará la sostenibilidad financiera del sector. Estos aspectos se posicionaron como ejes estratégicos para orientar y fortalecer el sistema educativo en el mediano plazo.

En el mismo sentido, desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por todos los países miembros de la Organización de Naciones Unidas y que trazan la hoja de ruta a 2030, y en particular desde el ODS 4, se definió para los países la meta específica de asegurar *“el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria”*. De otro lado, en el Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026 *“El camino hacia la calidad y la equidad”*, el acceso equitativo a educación superior se constituye como uno de los grandes pilares.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, establece en su artículo 13, literal c), el reconocimiento de los Estados Partes, de que la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

El propósito plasmado en el actual Plan Nacional de Desarrollo *“Colombia Potencia Mundial de la Vida”* de convertir al país en una Nación líder de la protección de la vida, a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de la forma de relacionamiento con el ambiente, y la transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza; pone en un eje estratégico la transformación de la educación superior, y en particular, el avance hacia la educación superior como un derecho fundamental progresivo para la realización humana.

Bajo esta ruta programática y reconociendo que la oferta de educación superior pública ha crecido ampliamente en las últimas tres décadas, avance que ha sido evidenciado a través de una serie de indicadores como cobertura estudiantil, cualificación docente, fortalecimiento de la investigación, incorporación de nuevas metodologías y tecnologías en los procesos de enseñanza-aprendizaje, internacionalización y movilidad estudiantil, docente y administrativa, infraestructura física y tecnológica, así como en su organización académica y administrativa; el presente proyecto de ley aborda de manera directa uno de los asuntos estructurales que, en una visión de largo

plazo, permitirán avanzar en el fortalecimiento de las IES públicas, en su rol como actores de equidad y desarrollo nacional y territorial.

Las IES públicas se han esforzado por estar a la vanguardia tanto en temas académicos, como del desarrollo territorial. Se reconoce que, si bien han existido importantes esfuerzos de gobiernos anteriores por acompañar dicho crecimiento con mayores recursos, también es cierto que un proceso de mitigación de las necesidades estructurales que enfrentan las IES públicas para atender los desafíos en materia de equidad, regionalización y avance científico y tecnológico del país, se requiere de un marco normativo y presupuestal que garantice la sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo.

El financiamiento de la oferta en la educación superior pública requiere, en el caso colombiano, una nueva dinámica que defina las características y limitaciones de la financiación estructural y acuda a nuevos instrumentos, principios y prácticas que la fortalezcan. En Colombia, desde hace varios años, se viene proponiendo una revisión de los mecanismos para financiar la oferta educativa superior del país, tema que incluso fue referido por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), cuando en 2014 este presentó la Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz. Acuerdo por lo Superior 2034.

Con los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 se buscó regularizar un esquema de asignación de recursos para las universidades públicas, toda vez que, con anterioridad a la sanción de la Ley, dichos recursos eran limitados y estaban sujetos a la gestión que las universidades realizaban ante el Gobierno nacional o el Congreso de la República. Con la Ley 30 de 1992 se fijaron recursos económicos crecientes, destinados a financiar los presupuestos de funcionamiento e inversión. También, fue posible la ampliación del crédito estudiantil para matrícula y sostenimiento y la asignación de becas para programas prioritarios del Estado.

Con el paso de los años, el mecanismo de financiación de las universidades públicas, planteado en los artículos 86 y 87 de la mencionada ley, fueron suscitando una suerte de cuestionamientos, asociados, entre otros, a los siguientes aspectos:

- *El esquema actual de financiación genera brechas y disparidades entre las IES públicas, tanto en las asignaciones entre universidades e ITTU, como al interior de cada subsistema. En el esquema de financiación establecido en los artículos 86 y 87 de la Ley 30, no están incluidas las Instituciones Técnicas Profesionales, las Instituciones Tecnológicas y las Instituciones Universitarias y Escuelas Tecnológicas (ITTU) públicas. La financiación planteada en los artículos 86 y 87 solo tenía como destino a las universidades públicas,*

*desconociendo el papel fundamental de las ITTU públicas en el crecimiento y desarrollo del sector y la responsabilidad de la Nación en la concurrencia de recursos para su financiación, quedando estas instituciones supeditadas a la consecución de recursos propios, a través, por ejemplo, del cobro de matrículas, o de la financiación de la entidad territorial a la que se encontraban adscritas.*

Además, la forma como está concebido el esquema actual de financiación, no posibilita que todas las IES públicas puedan acceder a recursos ordinarios del PGN. Como se ha mencionado anteriormente, dentro de las ITTU públicas existen 15 instituciones de orden territorial cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación.

- El crecimiento de los aportes definidos en el esquema actual de transferencias no se compadece con el crecimiento histórico de los costos asociados a la prestación del servicio en las universidades públicas. La oferta de educación superior pública ha crecido significativamente desde la **sanción de la Ley 30**, crecimiento que se evidencia en mayor cobertura de estudiantes, procesos de regionalización, cualificación docente, más y mejor investigación, internacionalización y movilidad, aumento de la planta de personal docente, en particular con vinculaciones occasional y catedrático, nueva infraestructura física y tecnológica, entre otros. Entre tanto, las transferencias ordinarias de la Nación han estado supeditadas a la indexación del IPC y a las voluntades en algunos años específicos, para disponer puntos porcentuales adicionales de crecimiento real.

El artículo 86 de la Ley 30 de 1992 establece un crecimiento de las transferencias inercial en pesos constantes (crecimiento por IPC), lo que implica que el incremento de los recursos no responde a la dinámica de los costos de prestación del servicio ni al crecimiento o mejoramiento de las universidades y del sector.

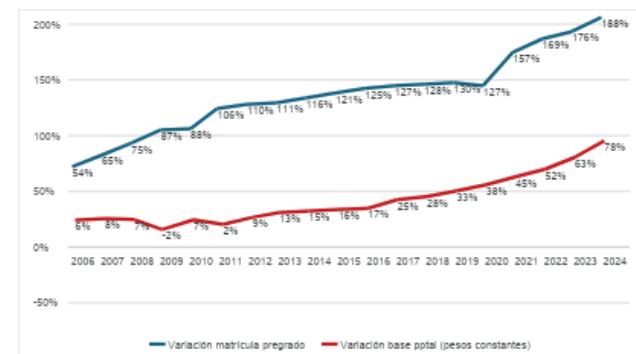
Encuanto a la financiación de los presupuestos de las Universidades públicas, el Sistema Universitario Estatal (SUE) en su publicación titulada “Sostenibilidad y Financiación de las Universidades Públicas en Colombia 2021” ha señalado que los aportes en pesos constantes definidos en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 ajustados año a año con el Índice de Precios al Consumidor,

“(...) no se ajusta a la canasta de las Universidades, pues sus gastos doblan los índices de inflación, es decir, aumentan en promedio un 9% anual, lo que corresponde a un incremento de 5 puntos porcentuales por encima del IPC. Sin duda, los compromisos y gastos de las Universidades públicas no son los mismos de hace casi 30 años, pues las Universidades han evolucionado producto de su naturaleza y misión, atendiendo a las metas

establecidas por el Ministerio de Educación Nacional para este sector, a los referentes nacionales e internacionales y a las obligaciones generadas por el Gobierno y el Congreso con la expedición de leyes y decretos en temas salariales y prestacionales que impactan los presupuestos de las Universidades. (...) Se ha manifestado que solo el rubro de gastos de personal docente (por la aplicación de la normatividad que actualmente los regula), ha venido generando un déficit de alrededor de 4 puntos porcentuales por encima del IPC (...)”

A manera de ejemplo, en el gráfico siguiente se presenta un comparativo entre la tasa de crecimiento anual del número de estudiantes atendidos en programas de pregrado por las instituciones de educación superior públicas y el crecimiento anual de las transferencias ordinarias que constituyen la base presupuestal. El período de análisis toma como línea base el año 2000. Puede observarse que, mientras que el crecimiento de la población atendida por las IES públicas entre 2000 y 2024 fue del 188%, la base presupuestal creció en ese mismo período, en términos reales, apenas un 78%.

**Gráfico 1. Tasa de crecimiento de los estudiantes atendidos en pregrado en las IES públicas vs. Tasa de crecimiento de la base presupuestal**



Fuente: Cálculos propios MEN con base en SNIES– Subdirección de Desarrollo Sectorial

En el informe presentado por el SUE, se señala una estimación de recursos adicionales por \$17 billones en mayor cuantía de inversión (cerca de \$15 billones), cuyo objeto es avanzar en el cierre de brechas de calidad para alcanzar una situación óptima en todas las universidades públicas.

“De acuerdo con la última actualización de este ejercicio con corte al 2018, entre las necesidades presupuestales que surgen de la evolución de las Universidades Públicas y la cuantificación de las variables para atender las metas del sector que se vienen midiendo en este ejercicio conocido como brechas, los requerimientos se han establecido en \$17,2 billones, de los cuales \$2,5 billones adicionales son para funcionamiento y \$14,7 billones para inversión (...) (pág. 77-78).

- Si bien en diferentes vigencias se ha buscado inyectar recursos adicionales a las IES públicas, estos recursos no han permanecido en el tiempo, lo que ha impedido corregir, de manera estructural, la problemática de financiación de las IES públicas y poder

atender de manera adecuada los desafíos en materia de ampliación de cobertura, regionalización, mejoramiento de la calidad, etc., en un marco presupuestal sostenible en el mediano y largo plazo. Es necesario entonces, definir un marco regulatorio para la financiación de las IES públicas, que responda a las realidades institucionales y del sector luego de 30 años de la Ley 30 de 1992.

El siguiente gráfico compara la evolución de las transferencias que constituyen base presupuestal con el total de recursos dispuestos para las IES públicas entre 2006 y 2024. Los valores se presentan en billones de pesos constantes de 2024. En el período analizado puede observarse que el crecimiento de las transferencias en los últimos años ha estado en parte apalancado por recursos adicionales. Los recursos de base presupuestal si bien han crecido en términos reales, lo han venido haciendo a un ritmo menos acelerado. En particular se destaca el crecimiento significativo de la base presupuestal entre 2019 y 2024.

#### Gráfico 2. Evolución de la base presupuestal y de los aportes totales del PGN a las IES públicas 2006-2024

(billones de pesos constantes de 2024)



Fuente: Cálculos propios Ministerio de Educación Nacional-Subdirección de Desarrollo Sectorial. \*En 2023 y 2024 se incluye, además de los aportes ordinarios y adicionales del PGN a las IES públicas, los recursos apropiados desde el PGN para infraestructura, dotación y nuevas sedes universitarias.

- El esquema actual de financiación promueve la inequidad en la distribución de recursos entre las IES públicas, ya que responde en mayor cuantía al comportamiento histórico de las transferencias, sin tener en cuenta las diferencias regionales e institucionales. En general, la asignación de recursos a las IES públicas no está armonizada con el logro de metas nacionales y sectoriales de mediano y largo plazo.

El artículo 122 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 “Colombia, potencia mundial de la vida” establece:

**“ARTÍCULO 122. REFORMA PARTICIPATIVA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR. El Ministerio de Educación y las demás entidades responsables de la gestión en el sector educativo, propiciará, incentivará y garantizará el ejercicio efectivo de la participación vinculante de la**

*Comunidad universitaria y demás actores en todas las decisiones que puedan definir los fundamentos y la planeación de la Política Pública en materia de Educación Superior. El Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y el Sistema Universitario Estatal (SUE) adelantarán de manera participativa, con la ciudadanía, las organizaciones y actores de la educación superior, la reforma integral de la Ley 30 de 1992 con el fin de garantizar la educación superior como un derecho, en correspondencia con el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.*

*PARÁGRAFO. Con el fin de avanzar en la financiación adecuada de las Instituciones de Educación Superior públicas, el Ministerio de Educación Nacional priorizará en la reforma la actualización de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, para atender los fines misionales de estas instituciones, con criterios de cierre de brechas y atención de las regiones”.*

En este sentido, una reforma al actual esquema de financiación de la educación superior pública debería contemplar entre otros, algunos elementos que se han identificado como consensos en el diálogo permanente que se ha sostenido con los diferentes actores del sector:

- La necesidad apremiante de articular e integrar a todo el sistema de educación superior público como un conjunto, es decir, a las Universidades y a las Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias (ITTU) públicas, reconociendo su diversa condición jurídica de creación, sus diversas condiciones, oferta, esquemas de financiación, cobertura, rol de las entidades territoriales.
- Corregir gradualmente la problemática estructural de financiación de las IES públicas, reconociendo la complejidad institucional, las brechas y diferencias regionales y poblacionales, en coherencia con la misionalidad de estas instituciones, promoviendo un sistema público de educación superior financieramente estable.
- Avanzar en el mejoramiento de la calidad de la oferta, la pertinencia y los crecimientos de cobertura que la educación superior requiere, la composición de ese crecimiento y su costo, entre otros, a través de un esquema financiero eficiente y con crecimientos del gasto acorde a las necesidades.
- Definir un mecanismo estructural de financiación dirigido a las ITTU estatales, que permita avanzar en superar la brecha en la asignación de recursos y definir una base presupuestal para este conjunto de instituciones y en particular para aquellas cuya norma de creación no ha vinculado a la Nación en su esquema de financiación.
- Proponer mecanismos flexibles de distribución de recursos adicionales que

fomenten el mejoramiento continuo de la cobertura, calidad, pertinencia y desempeño institucional, en un marco de rendición de cuentas responsable por parte de las IES públicas. Debe fomentarse entonces, en el marco de una gestión transparente y de la autonomía institucional, la adopción de prácticas de buen gobierno y gestión en los procesos de toma de decisiones con una rendición de cuentas permanente frente a la ciudadanía. Los nuevos recursos deben garantizarse en una senda de crecimiento estructural para contribuir a la estabilidad financiera y presupuestal de las IES públicas.

- En una trayectoria incremental, se hace necesario que los nuevos recursos que se deriven de una eventual reforma al esquema de transferencias a las IES públicas sean destinados hacia factores asociados con la calidad como: avanzar en la implementación de acuerdos de formalización laboral de profesores y administrativos, cualificación docente, bienestar de la comunidad universitaria, permanencia de los estudiantes, fortalecimiento de infraestructura física y tecnológica, dotación, proyectos de regionalización, diseño y adecuación de nueva oferta académica, proyectos de investigación, reconocimiento de la brecha del diferencial del crecimiento real de los salarios de los profesores, fomentar el acceso de nuevos estudiantes al sistema de educación superior entre otros.
- Identificación y armonización de otras fuentes de financiación que permitan fortalecer el sistema público de educación superior: Aportes de entidades territoriales y Sistema General de Regalías, aportes del sector privado, recursos de cooperación internacional, entre otros.

## 5. IMPACTO FISCAL

La metodología aplicada parte de la definición de metas de ampliación de cobertura en educación superior, la composición de la matrícula de pregrado y la participación por sector (público y privado) en un horizonte de tiempo establecido en el que se espera alcanzar estas metas.

- **Cobertura con calidad:** El acceso a educación superior como un derecho parte de la idea de establecer un esquema operativo, en el que los jóvenes que culminan su proceso de formación en educación media tengan la posibilidad de acceder a un cupo en educación superior, orientando el sistema a la reducción de brechas territoriales y sociales mediante la regionalización, acercando la educación a las comunidades y fortaleciendo el bienestar estudiantil, la planta docente y administrativa, así como la infraestructura institucional. Además, asegurando la calidad y el desarrollo de

áreas misionales como la investigación, con enfoque en la pertinencia regional y el reconocimiento del contexto cultural.

A diferencia de la educación preescolar, básica y media, donde el ideal es alcanzar la cobertura total de la población objetivo, en educación superior partimos del supuesto de lograr una meta del 80%, promedio alcanzado por los países de mayor desarrollo (OCDE), que se convierte en referente del acceso a este nivel educativo cuando las limitaciones operativas y financieras del Estado para garantizar la prestación del servicio son mínimas.

El 80% de cobertura se esperaría alcanzar en el año 2040 y la estimación del número de jóvenes a atender para lograr esta meta se establece en función de las proyecciones de población del DANE para el rango de edad de 17 a 21 años (edad teórica ideal para cursar la educación superior). Actualmente, uno de cada dos jóvenes tiene acceso a educación superior. Con la reforma al esquema de transferencias a las IES públicas, se esperaría que a 2040 cuatro de cada cinco jóvenes accedan al sistema.

En este escenario, se consideraría aceptable que alrededor del 20% de los jóvenes que culminan la educación media, opten por otras rutas de formación, como la educación para el trabajo y el desarrollo humano o las formaciones cortas, así como la vinculación directa al mercado laboral.

- **Composición de la matrícula y participación por sector:** La matrícula de pregrado que se esperaría atender en 2040, para alcanzar la meta de cobertura del 80%, estaría cercana a 3.060.000 estudiantes. En el escenario propuesto, se contempla que tres de cada cuatro estudiantes sean atendidos en el sector oficial (incluyendo el SENA y las IES públicas de régimen especial). Esto supone avanzar hacia una participación cercana al 72% de la matrícula oficial y 28% de la matrícula del sector privado. Actualmente, la participación es 56% pública y 44% privada.

En la ruta de educación superior como un derecho se partiría del supuesto que, el aumento de la capacidad instalada y el crecimiento de la matrícula atendida entre 2025 y 2040, más de 830.000 estudiantes adicionales, se dé en su totalidad en las 67 IES públicas vinculadas o adscritas administrativa y presupuestalmente al sector educación, más aquellas IES públicas que se creen con los recursos para nueva infraestructura de educación superior dispuestos por el Gobierno nacional.

En resumen, se estima pasar de cerca de 845.000 estudiantes, atendidos en las IES públicas vinculadas o adscritas administrativa y presupuestalmente al sector educación, en 2023, a cerca de 1.678.000 estudiantes en 2040. Bajo este supuesto, se alcanzaría la meta de cobertura del 80% en el año 2040.

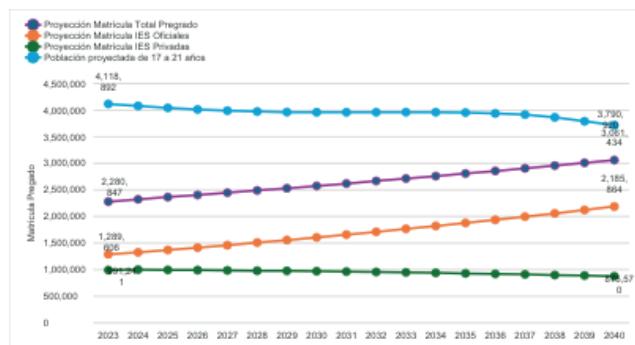
La tabla 1 y la gráfica 3 dan cuenta de los principales supuestos del modelo:

**Tabla 1. Supuestos cobertura y matrícula para la estimación del impacto fiscal de la reforma**

Supuesto	Año base (2023)	Meta 2040
Población proyectada de 17 a 21 años	4.118.892	3.790.920
Matrícula Pregrado	2.280.847	3.061.444
Matrícula Oficial (incluye SENA)	1.289.606	2.185.864
Supuesto	Año base (2023)	Meta 2040
Matrícula IES públicas (Educación)	845.556	1.677.383
Matrícula Privada	991.241	875.570
Participación Matrícula Oficial	56%	72%
Participación Matrícula Privada	44%	28%
Tasa de cobertura	55,4%	80%

Fuente: Cálculos MEN con base en SNIES y proyecciones de población DANE

**Gráfico 3. Supuestos comportamiento de la matrícula para la estimación del impacto fiscal de la reforma**



Fuente: Cálculos MEN con base en SNIES y proyecciones de población DANE

Sobre el comportamiento esperado de la matrícula, es importante precisar que, tal y como se señala en diversos estudios y las proyecciones demográficas del DANE, desde hace más de una década se ha observado un cambio drástico en las tasas de natalidad “En el año 2000 nacieron 750.000 niños y niñas en el país, en tanto en el 2023 fueron 510.000. El cambio es mayor si se analizan aparte las estadísticas de Bogotá y las grandes capitales. Para 2021, en Bogotá las madres tenían un promedio de 1,2 hijos, muy similar al de las madres europeas actuales. Esto significa que hay menos niños y niñas para asistir a los colegios. En los estratos bajos, la transición demográfica ha sido más lenta”.

Este comportamiento demográfico ha incidido significativamente para que entre 2023 y 2024 hayan cerrado alrededor de 769 colegios de educación básica y media, lo cual repercutirá sobre la matrícula en educación superior en las próximas décadas. Teniendo en cuenta que la tasa de natalidad ha caído más drásticamente en las familias de ingresos altos (alrededor de 1,2) que en las de familias de ingresos bajos (mayor a 3,4) el efecto de la disminución será más fuerte sobre las universidades privadas, tal y como se muestra en la gráfica.

Definidos los supuestos de ampliación de cobertura, la estimación del impacto fiscal de la reforma se realiza tomando como referencia el escenario descrito a continuación:

- Se estima el impacto de la reforma del artículo 86, al cambiar el factor de indexación del IPC al ICES. Tomando como referencia el comportamiento del indicador en los últimos siete años, se proyecta una variación promedio anual de tres (3,0) puntos porcentuales adicionales.
- Para proyectar el monto anual de las transferencias que requeriría el sistema para seguir avanzando en el cierre de brechas, alcanzar la meta del 80% de cobertura en 2040 y corregir gradualmente la problemática estructural de financiación de las IES públicas; se estimó un valor per cápita, con base en el total de los aportes del PGN a las IES públicas. Este per cápita, que se indexa cada año con el ICES, recoge el costo real de la prestación del servicio y se toma como referencia para calcular anualmente los recursos adicionales de base presupuestal, que se requieren para atender los nuevos estudiantes que van ingresando al sistema.
- Se estima el impacto de la reforma del artículo 87, al cambiar el porcentaje de variación del PIB, pasando del 30% al 70%, incluyendo el componente anticíclico que permite contrarrestar la posibilidad de tener anualidades donde el crecimiento de la economía sea negativo.
- Se estima el valor de la base presupuestal de las ITTU públicas partiendo del 0,05% del PIB del año base.
- Se estimó un valor bajo dos escenarios a precios constantes. El primero calculando un valor per cápita con base en las Transferencias del PGN a las IES oficiales (incluye el fortalecimiento de la capacidad instalada) y el segundo con base en el costo total del sistema (que incluye los recursos que serían girados por gratuidad y el fortalecimiento de la capacidad instalada).

Teniendo en cuenta que los elementos considerados en la reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, están armonizados con las medidas contempladas por el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo, para el fortalecimiento financiero de las IES públicas, el cierre de brechas, la atención de la problemática estructural de financiación y la ampliación de cobertura, el impacto fiscal de la reforma se cuantifica desde 2027.

En consecuencia, se estima que, entre 2027 y 2040, en precios constantes de 2024, el impacto fiscal de la reforma podría ascender a \$22,1 billones entre recursos flexibles e inflexibles (Ver gráfico 7). Este escenario supone, además, que para 2040 el monto total de los aportes dispuestos desde el PGN para las IES públicas, es decir, la base presupuestal más los aportes adicionales, representen alrededor del 1% del PIB.

#### Gráfico 4. Impacto fiscal de la reforma a los artículos 86 y 87 de Ley 30 de 1992



Fuente: Cálculos MEN.

Ahora bien, con el fin de controlar el crecimiento de los costos de las IES públicas, la reforma al actual esquema de transferencias, establecido en los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, implica una revisión detallada de los elementos y aspectos que los determinan. En ese sentido será fundamental que desde el Gobierno Nacional se avance, por ejemplo, en una propuesta que permita modificar el régimen salarial y prestacional docente establecido en el Decreto 1279 de 2022. Ese proceso debe ser consensuado con los diferentes grupos de interés del sector y la propuesta debe estar orientada a fortalecer las plantas profesionales, establecer topes salariales que permitan controlar el crecimiento de los costos salariales, así como a dignificar la profesión docente.

## 6. CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

Con la finalidad de contar con mayores herramientas para el debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente, nos permitimos adjuntar este concepto el cual da luces sobre la capacidad fiscal de la Nación para viabilizar la propuesta legislativa aquí sustentada.



**Hacienda**  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

2. Despacho del Viceministro General

Honorable Presidente  
**LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY**  
 Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
 Carrera 7 No. 8 - 68  
 Bogotá D.C.,



Radicado 2-2025-057675

Bogotá D.C., 23 de septiembre de 2025 14:27

Radicado entrada

No. Expediente 46839/2025/OTI

**Asunto:** Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate del Proyecto de Ley 212 de 2024 Senado, *Por la cual se modifica parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones*

Respetado presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se presenta los comentarios y consideraciones respecto del texto propuesto para segundo debate en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa del Ministerio de Educación Nacional (MEN), con el acompañamiento de distintos congresistas, según lo establecido en su artículo 1, tiene por objeto (...) *modificar parcialmente al Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992, con la finalidad de establecer la Ley 30 de 1992, para financiar los presupuestos de las universidades estatales u oficiales, adscritas o vinculadas administrativa o presupuestalmente al sector educación, así como adicionar disposiciones en lo referido al financiamiento de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial.*<sup>2</sup>

Los cambios propuestos pretenden implementar un nuevo modelo de financiamiento para las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas, así como adicionar disposiciones sobre el financiamiento de las Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas, Universitarias (ITU) a Escuelas Técnicas Estatales de orden. De igual manera, se contempla con la implementación de la iniciativa la reducción de brechas regionales y poblacionales, mejorar las áreas de cobertura, la regionalización, permanencia, calidad, pertinencia, bienestar, dignificación de la labor docente, y demás.

Para tal efecto, la iniciativa establece por principales propuestas modificaciones a la Ley de 30 de 1992, las cuales se resaltan a continuación en control de cambios, de acuerdo con el texto de ponencia propuesto para segundo debate:

LEY 30 DE 1992	PROYECTO DE LEY 212 DE 2024 SENADO
Artículo 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional	Artículo 29. Presupuesto de las universidades estatales u oficiales. Modifíquese el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:
	Artículo 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales estatales u oficiales de orden nacional, departamental, distrital y municipales mundiales

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas exigibles en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Por la cual se organiza el servicio público de educación superior.

30 DE DICIEMBRE DE 1992	PROYECTO DE LEY 212 DE 2024 SENADO
para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.	estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes recibidos de los entes territoriales para funcionamiento e inversión; y por las reservas y rentas propias de cada institución universitaria estatal o oficial, en el marco de su autonomía, los aportes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales autorizadas anualmente a las universidades estatales y oficiales se calcularán tomando como base el presupuesto asignado a cada universidad. Dichos aportes deberán incrementarse cada año en un porcentaje, como mínimo, equivalente al Índice de Precios al Consumidor - IPC, de la Escuela Superior de la Universidad Estatal o Oficial, calculado por el DANE, indicador que incluye la variación de gastos salariales. Para garantizar la sostenibilidad de las nuevas seccionales, sedes o lugares de desarrollo creadas para ampliar la oferta de educación superior, se dispondrán recursos adicionales provenientes de los aportes del Presupuesto General de las entidades territoriales, las cuales harán parte de la base presupuestal de las universidades oficiales o estatales, siempre que dichas seccionales, sedes o lugares de desarrollo permanezcan en operación.
Las universidades estatales y oficiales recibirán anualmente aportes del presupuesto estatal y de las entidades territoriales, que significuen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.	Las universidades estatales y oficiales, para garantizar la sostenibilidad de las nuevas seccionales, sedes o lugares de desarrollo creadas para ampliar la oferta de educación superior, se dispondrán recursos adicionales provenientes de los aportes del Presupuesto General de las entidades territoriales, las cuales harán parte de la base presupuestal de las universidades oficiales o estatales, siempre que dichas seccionales, sedes o lugares de desarrollo permanezcan en operación.
Parágrafo. En todo caso la Nación y las entidades territoriales podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el financiamiento de infraestructura de universidades públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo.	Parágrafo. 1. En los casos en que el incremento anual del Índice de Costos de la Educación Superior - ICES de las universidades estatales u oficiales sea inferior a la variación del Índice de Precios al Consumidor - IPC, el aumento de los aportes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales se ajustará con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor - IPC.
	Parágrafo. 2. Dado el Presupuesto General de la Nación se dispondrán recursos adicionales orientados a: aumentar progresivamente el acceso, la permanencia y la graduación de las y los estudiantes de pregrado de las universidades estatales u oficiales, teniendo como criterios las brechas de acceso y permanencia entre las secciones, sedes y lugares de mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la oferta; al bienestar institucional; a atender las variaciones producto de la aplicación del sistema salarial y prestacional docente vigente, así como las demás que afecten el costo salarial; y al fortalecimiento de plantas profesionales y administrativas de las universidades estatales y oficiales. Estos recursos harán parte de la base presupuestal y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal. Su asignación y seguimiento será reglamentada por el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Educación Nacional en un plazo no superior a los seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley. Dicho reglamento establecerá las estrategias orientadas al cierre de brechas, regionalización, bienestar, cobertura, internacionalización, transformación digital, pertinencia y otros que respondan a los ejes misionales de la Nación.

LEY 30 DE 1992	PROYECTO DE LEY 212 DE 2024 SENADO
	las universidades estatales u oficiales y el mejoramiento de la calidad, así como mecanismos para el uso eficiente y transparente de los recursos.
	Parágrafo 3: En todo caso, la Nación y las entidades territoriales podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes transferencias adicionales de recursos que se destinen para el financiamiento de gastos no recurrentes, infraestructura o planes de las universidades públicas, instituciones tecnológicas y universitarias o escuelas Técnicas estatales u oficiales.
	de acuerdo con las transferencias no habrá límite de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo de las universidades estatales u oficiales.
	Parágrafo 4: En el marco de la autonomía de la que gozan las universidades estatales u oficiales, se autoriza en su parte impositiva los procesos partitivos en la elaboración anual del presupuesto, donde su comunidad académica pueda proponer proyectos de inversión y de bienestar.
	<b>Artículo 39. Presupuesto de las Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Instituciones Técnicas estatales u oficiales.</b> Adéndase un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:
	Artículo 86 a. Con el fin de constituir la base presupuestal de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial, cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación, la Nación incorporará recursos del Presupuesto General de la Nación equivalentes al 0,05% del Producto Interno Bruto calculado por el DANE para el año anterior a la entrada en vigencia de esta ley, que se destinarán a las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias y escuelas tecnológicas estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación. Para garantizar la sostenibilidad de las nuevas secciones que se les sumarán a las instituciones estatales u oficiales, la oficina técnica del DANE, indicador que impone la variación de gastos salariales. La distribución de estos recursos será parte de la base presupuestal de todas las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias y escuelas tecnológicas estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación. Para garantizar la sostenibilidad de las nuevas secciones que se les sumarán a las instituciones estatales u oficiales, se ampliará la oferta de educación superior, se dispondrán recursos adicionales, provenientes de los aportes del Presupuesto General de la Nación o de las entidades territoriales, los cuales serán parte de la base presupuestal de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias y escuelas tecnológicas estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación.

LEY 30 DE 1992	PROYECTO DE LEY 212 DE 2024 SENADO
	creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación, siempre que dichas seccionales, sedes o lugares de desarrollo permanezcan en operación.
	Parágrafo 1. En los casos en que el incremento anual del Índice de Costos de la Educación Superior – ICES – de las instituciones de educación superior y/u oficiales sea inferior a la variación del Índice de Precios al Consumidor – IPC, el aumento de los aportes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales se ajustará con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor – IPC.
	Parágrafo 2. Desde el Presupuesto General de la Nación o los presupuestos de las entidades territoriales se dispondrán recursos para garantizar la permanencia y el fortalecimiento progresivo del acceso, permanencia y graduación de las personas y los estudiantes de pregrado de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias y escuelas tecnológicas estatales y/u oficiales teniendo como criterios las brechas de acceso y permanencia territoriales y sociales, al mejoramiento de la calidad, el diseño y la ejecución de ofertas, al incremento de la demanda, a las variaciones producto de la aplicación del sistema salarial y prestacional docente vigente, así como las demás que afecten el costo salarial; y al fortalecimiento de plantas profesionales y administrativas de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias y escuelas tecnológicas estatales y/u oficiales incluidas aquellas que son establecimientos públicos de orden territorial cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema financiación. Estos recursos harán parte de la base presupuestal y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal de la Nación y las entidades territoriales. Su designación y seguimiento será responsabilidad del Gobierno, en su caso, el ministerio de Educación Nacional en un plazo no superior a los seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley.
	Dicha reglamentación incorporará indicadores orientados a la creación de brechas, regionalización, bienestar, cobertura, internacionalización, transformación digital, pertinencia y otros que resulten de los ejes principales de las instituciones universitarias estatales u oficiales, el mejoramiento de la calidad, así como mecanismos para el uso eficiente y transparencia de los recursos.
	Parágrafo 3. En todo caso, la Nación y las entidades territoriales podrán realizar transferencias adicionales destinadas para garantizar la calidad, infraestructura o diseño de formación de la calidad. Estas transferencias no harán parte de la base presupuestal de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias y escuelas tecnológicas estatales y/u oficiales.
	Parágrafo 4. En el marco de la autonomía de la que gozan las instituciones técnicas profesionales, instituciones

<p><b>LEY 30 DE 1992</b></p> <p><b>PROYECTO DE LEY 212 DE 2024 SENADO</b></p> <p>tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas estatales y oficiales, estas proponerán por unanimidad los proyectos adicionales en la elaboración anual del presupuesto, donde la comunidad académica pueda proponer proyectos de inversión y bienestar.</p> <p><b>Artículo 45.</b> Modifíquese el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 87. A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto. Estos recursos no harán parte de la base presupuestal de las universidades estatales u oficiales.</p> <p>Este incremento se efectuará en conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El incremento al que se refiere el presente artículo se hará para los sistemas que se crean en desarrollo de los artículos 81 y 82 y los dineros serán distribuidos por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), previa reglamentación del Gobierno Nacional.</p> <p>Parágrafo 1. En el caso de que la tasa real de crecimiento anual del Producto Interno Bruto real sea negativa, los aportes por este concepto para las universidades estatales u oficiales se calcularán tomando como base la tasa real de crecimiento anual del Producto Interno Bruto correspondiente al último año con variación positiva.</p> <p>Parágrafo 2. La metodología de distribución de los recursos de los que trata el presente artículo será definida por el Ministerio de Educación Nacional teniendo en cuenta criterios de estatal relacionados con las actividades nacionales y el mejoramiento de la calidad, priorizando el cierre de brechas entre las universidades estatales u oficiales.</p> <p><b>Artículo 5º:</b> Crecimiento progresivo de los recursos a las instituciones de educación superior estatales u oficiales. Adíquese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 6º: Control social a los recursos de las instituciones de educación superior estatales u oficiales. Adíquese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 87 a.</b> Las transferencias para funcionamiento e inversión, así como los demás recursos asignados desde el Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, proponerán por un crecimiento progresivo hasta alcanzar como mínimo el equivalente al 1% del Producto Interno Bruto.</p> <p><b>Artículo 87 b.</b> Las comunidades educativas de las instituciones de educación superior estatales u oficiales</p>	<p><b>LEY 30 DE 1992</b></p> <p><b>PROYECTO DE LEY 212 DE 2024 SENADO</b></p> <p>realizarán las veedurías ciudadanas atendiendo a lo establecido en las normas del Órgano Político y la Ley 650 de 2003 o la que haga sus veces. El Ministerio del Interior prestará asesoría técnica a las comunidades educativas que autónomamente decidan ejercer el control social. Adicionalmente, la Contraloría General de la República en el marco de lo establecido en el Acto Legislativo 04 de 2019 y la Ley 1153 de 1994, así como en la Ley 650 de 2003, y el seguimiento permanente a los recursos públicos y el ejercicio de la vigilancia y control fiscal concomitante y preventivo, acompañará a las veedurías ciudadanas que se constituyan en las instituciones de educación superior estatales u oficiales, propidiendo por una correcta y fluida articulación con el control social.</p> <p>Respecto de las anteriores modificaciones vale la pena resaltar frente al artículo 86, que los aportes girados anualmente del Presupuesto General de la Nación (PGN) a las universidades deberán ser ajustados cada año por el Índice de Costos de la Educación Superior (ICES) de las universidades estatales u oficiales, el cual es calculado por el DANE. Además, se establece que, en caso de que el ICES sea menor a la variación del IPC, el aumento se hará con respecto a este último. Sobre el contenido del nuevo artículo 86A, para la constitución de la base presupuestal de las Instituciones Técnicas, Tecnológicas, Universitarias o Escuelas Técnicas estatales u oficiales incluidos los de orden territorial (ITU) se pretende incorporar recursos del PGN equivalentes al 0,05% del PIB calculado por el DANE, y su crecimiento sería con el ICES o si su variación es menor correspondería al IPC.</p> <p>Adicionalmente, los artículos que modifican el artículo 86 y adiciona el artículo 86A del Proyecto de Ley, pretenden que desde el PGN se disponga de recursos adicionales orientados a aumentar progresivamente el acceso, permanencia y graduación de las y los estudiantes pregrado de las universidades estatales u oficiales y de las Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas, Universitarias y Escuelas Técnicas estatales u oficiales.</p> <p>Por su parte, se establecen medidas de carácter potestativo que no implican un gasto adicional para la Nación relacionadas con: i) La procura en el aumento de las transferencias de orden nacional y territorial a las IES estatales u oficiales para funcionamiento e inversión, hasta alcanzar como mínimo el equivalente al 1% del Producto Interno Bruto (PIB); ii) La posibilidad de que las comunidades educativas de las IES estatales u oficiales constituyan veedurías ciudadanas.</p> <p>En este sentido, la inclusión del artículo 87a a la Ley 30 de 1992 que busca un crecimiento progresivo de los aportes de la Nación hasta alcanzar como mínimo el equivalente al 1% del Producto Interno Bruto (PIB), debe tenerse presente que se busca con una progresividad y de acuerdo a la disponibilidad de recursos del PGN y de las Entidades Territoriales, al no tener fuente de destinación específica. Es así que en el mismo articulado se establece que el... el Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales proponerán por un crecimiento progresivo hasta alcanzar como mínimo el equivalente al 1% del Producto Interno Bruto."</p> <p>Dicho esto, sea lo primero señalar que mediante comunicación con Radicado No. 2-2024-037692 del 11 de julio 2024, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) de este Ministerio y la Dirección de Programación de Inversiones Públicas del Departamento Nacional de Planeación (DNP), informaron al Ministerio de Educación Nacional (como entidad cabeza administrativa del Sector Educación) los techos indicativos de gasto para las vigencias 2025 - 2028. Cabe manifestar que esta</p>																																																												
<p>información obedece al Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) aprobado por el CONPES frente a este periodo, como se muestra a continuación:</p> <p><b>Tabla 1. MGMP Educación 2025-2028</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Sección</th> <th>2024</th> <th>2025</th> <th>2026</th> <th>2027</th> <th>2028</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Funcionamiento</td> <td>71.129.992</td> <td>75.531.499</td> <td>83.978.983</td> <td>88.115.791</td> <td>93.191.873</td> </tr> <tr> <td>Nación</td> <td>71.129.992</td> <td>75.531.499</td> <td>83.978.983</td> <td>88.115.791</td> <td>93.191.873</td> </tr> <tr> <td>Propios</td> <td>37.819</td> <td>36.970</td> <td>40.140</td> <td>41.344</td> <td>42.521</td> </tr> <tr> <td>Inversión</td> <td>8.013.028</td> <td>3.722.462</td> <td>3.872.106</td> <td>3.805.335</td> <td>3.805.335</td> </tr> <tr> <td>Nación</td> <td>8.000.079</td> <td>3.708.825</td> <td>3.859.267</td> <td>3.791.079</td> <td>3.791.079</td> </tr> <tr> <td>Propios</td> <td>12.949</td> <td>12.643</td> <td>12.755</td> <td>12.867</td> <td>12.979</td> </tr> <tr> <td><b>TOTAL</b></td> <td><b>79.422.020</b></td> <td><b>79.251.321</b></td> <td><b>87.542.680</b></td> <td><b>91.924.840</b></td> <td><b>97.066.982</b></td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional</p> <p>Ahora bien, de acuerdo con lo estimado inicialmente por el MEN en la exposición de motivos<sup>3</sup> y en el informe de ponencia para primer debate<sup>4</sup> del Proyecto de Ley, de aprobarse el mismo en el Congreso de la República, se requerirán a partir de la vigencia 2027 alrededor de <b>\$1 billón</b> anuales para su implementación, lo cual equivaldría aproximadamente al 1,1% del Techo indicado en dicha vigencia, y cerca al 1% de lo informado para la vigencia 2028:</p> <p><b>Tabla 2. Cifras MEN frente al PL212 de 2024 Senado (Gacetas del Congreso 1555 y 2212 de 2024)</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Presupuesto 2024</th> <th>Presupuesto 2028</th> <th>Impacto reforma a 2028</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2024</td> <td>\$79.422.020</td> <td>\$97.066.982</td> <td>\$17.644.962</td> </tr> <tr> <td>2028</td> <td>\$97.066.982</td> <td>\$97.066.982</td> <td>\$34.7 billion</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Tabla realizada por el MEN.</p> <p>No obstante lo anterior, dado que se actualizaron las cifras a la presente vigencia 2025 en el informe de ponencia para segundo debate<sup>5</sup>, se tiene entonces que el efecto del cambio la fórmula de cálculo de los aportes de la Nación en virtud de las propuestas de modificación para los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, al utilizar como referente al Índice de Costos de la Educación Superior (ICES), implicaba el aumento de la base presupuestal en <b>\$0,4 billones</b> y <b>\$0,5 billones</b> anuales, los cuales tendrían que ser priorizados y asumidos por el MGMP y sus sucesivas actualizaciones, así como de acuerdo con las proyecciones anuales de las expectativas macroeconómicas que puedan ofrecer variaciones en los espacios de gasto. Así mismo se indicó que los demás recursos planteados, alrededor de <b>\$0,7 billones</b> anuales, si bien en el articulado se especifica que la Nación dispondrá de recursos adicionales para aumentar progresivamente el acceso, la permanencia y la graduación de estudiantes de pregrado, ello no estaría atado a una fórmula de cálculo fija sino a las disponibilidades fiscales de cada vigencia y los espacios de gasto que se pudieran abrir en virtud de las proyecciones macroeconómicas de mediano plazo, atendiendo el proceso de</p> <p><sup>3</sup> Gaceta del Congreso 1555 de 2024, págs. 19 y 20.</p> <p><sup>4</sup> Gaceta del Congreso 2212 de 2024, págs. 4 y 5.</p> <p><sup>5</sup> Gaceta del Congreso 3024 de 2025, págs. 35.</p>	Sección	2024	2025	2026	2027	2028	Funcionamiento	71.129.992	75.531.499	83.978.983	88.115.791	93.191.873	Nación	71.129.992	75.531.499	83.978.983	88.115.791	93.191.873	Propios	37.819	36.970	40.140	41.344	42.521	Inversión	8.013.028	3.722.462	3.872.106	3.805.335	3.805.335	Nación	8.000.079	3.708.825	3.859.267	3.791.079	3.791.079	Propios	12.949	12.643	12.755	12.867	12.979	<b>TOTAL</b>	<b>79.422.020</b>	<b>79.251.321</b>	<b>87.542.680</b>	<b>91.924.840</b>	<b>97.066.982</b>	Año	Presupuesto 2024	Presupuesto 2028	Impacto reforma a 2028	2024	\$79.422.020	\$97.066.982	\$17.644.962	2028	\$97.066.982	\$97.066.982	\$34.7 billion	<p>planeación y programación presupuestal correspondiente y que pueden o no, entrar a formar parte de la denominada base presupuestal.</p> <p>En lo que respecta a los aportes que deben realizar las entidades territoriales en el marco de esta iniciativa, es de señalar dependerá de la autonomía presupuestal que le ha concedido la Constitución Nacional a este tipo de entidades. Esto, porque se podría generar que se recurra a gastos de inversión y de funcionamiento, lo que podría significar que las entidades territoriales acudan a sus ingresos corrientes de libre destinación para la atención de estas nuevas funciones, de manera que tendría que preverse el límite para dichos gastos de acuerdo con lo establecido por la Ley 617 de 2000<sup>6</sup>, y las limitaciones que podrían tener las entidades que estén ejecutando acuerdos de restructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999<sup>7</sup>. Además, es de gran importancia articular las iniciativas de financiación de educación superior desde el orden territorial con las recientes reformas constitucionales que establecieron la concurrencia de las entidades territoriales en el sistema de educación superior, y en todo caso, se está a la espera de la radicación del proyecto de ley de competencias en los próximos meses.</p> <p>En los anteriores términos, este Ministerio manifiesta su análisis fiscal sobre el proyecto de ley del asunto y señala que el mismo conserva una proyección presupuestal coherente con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector de Educación, que debe alinearse con las restricciones vigentes del Marco Fiscal de Mediano Plazo; articulación que resulta esencial para garantizar la viabilidad financiera de la reforma propuesta, sin comprometer la sostenibilidad fiscal del Estado. Por lo tanto, se emite <b>concepto favorable</b> a la iniciativa objeto de análisis en la medida en que las ergazaciones contenidas en la misma están sujetas al Índice de Costos de la Educación Superior.</p> <p>Finalmente, se manifiesta la disposición para colaborar con las iniciativas del Gobierno nacional de las diferentes carteras dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal y presupuestal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p><b>CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO</b> Viceministro General Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGP/N/DAF/OAI</p> <p>Aprobó: RosaDory Cháparo Espinoza Revisó: María Angélica Bustillo Adachi Revisó: Camilo Gutiérrez VG Proyectó: Santiago Cano Arias</p> <p>Con Copia: Dr. Diego Alejandro González, Secretario General del Senado de la República.</p> <p><sup>6</sup> Por la cual se reforma parcialmente la Ley 115 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1211 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionabilidad del gasto público (Decreto 1211 de 1993).</p> <p><sup>7</sup> Por la cual se establece un régimen que premueve y facilita la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo sostenible de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.</p>
Sección	2024	2025	2026	2027	2028																																																								
Funcionamiento	71.129.992	75.531.499	83.978.983	88.115.791	93.191.873																																																								
Nación	71.129.992	75.531.499	83.978.983	88.115.791	93.191.873																																																								
Propios	37.819	36.970	40.140	41.344	42.521																																																								
Inversión	8.013.028	3.722.462	3.872.106	3.805.335	3.805.335																																																								
Nación	8.000.079	3.708.825	3.859.267	3.791.079	3.791.079																																																								
Propios	12.949	12.643	12.755	12.867	12.979																																																								
<b>TOTAL</b>	<b>79.422.020</b>	<b>79.251.321</b>	<b>87.542.680</b>	<b>91.924.840</b>	<b>97.066.982</b>																																																								
Año	Presupuesto 2024	Presupuesto 2028	Impacto reforma a 2028																																																										
2024	\$79.422.020	\$97.066.982	\$17.644.962																																																										
2028	\$97.066.982	\$97.066.982	\$34.7 billion																																																										

## 7. CONFLICTO DE INTERESES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Régimen de conflicto de interés de los Congresistas

Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

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.

- a) Beneficio particular: 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.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: 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.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores.

De conformidad con lo anterior, se indica que esta iniciativa legislativa, se enmarca dentro de las causales de ausencia de conflicto de interés, específicamente la prevista en el literal a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores.", dado que tiene como propósito, modificar parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992, con relación a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, para financiar los presupuestos de las universidades estatales u oficiales, adscritas o vinculadas administrativa o presupuestalmente al sector educación, así como adicionar disposiciones en lo referido al financiamiento de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial.

Sin embargo, es importante señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime a los Congresistas de identificar causales adicionales.

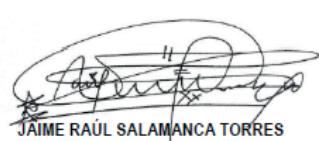
## 8. PROPOSICIONES RECIBIDAS EN PRIMER DEBATE

PROPOSICIONES PL 212 de 2024 Senado – 398 de 2025 Cámara			
Reforma Parcial a la Ley 30			
No.	ARTÍCULO	PROONENTE	OBSERVACIONES
1	1	HR Gabriel Becerra	Constancia
2	2	HR Eduard Triana	Constancia
3	2	HR Yulieth Andrea Sanchez	Constancia
4	2	HR Martha Alfonso	Constancia
5	2	HR Jaime Raul Salamanca	Constancia
6	2	HR Ciro Rodriguez	Constancia
7	3	HR Martha Alfonso	Constancia
8	3	HR Yulieth Andrea Sanchez	Constancia
9	3	HR Gabriel Becerra	Constancia
10	3	HR Ciro Rodriguez	Constancia
11	4	HR Eduard Triana	Constancia
12	4	HR Yulieth Andrea Sanchez	Constancia
13	4	HR Martha Alfonso	Constancia
14	5	HR Martha Alfonso	Constancia
15	7	HR Martha Alfonso	Constancia

## 9. PROPOSICIÓN

Atendiendo los argumentos y justificaciones desarrolladas a lo largo del presente documento de ponencia y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, se presenta ponencia positiva y favorable, y se solicita a los honorables Representantes a la Cámara que integran la Plenaria de la Cámara de Representantes discutir y aprobar en **Segundo debate el Proyecto de Ley número 398 de 2025 Cámara de 212 de 2024 Senado**, "por la cual se modifica parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,

  
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

  
HERNANDO GONZÁLEZ  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



## 10. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 398 DE 2025 CÁMARA, 212 DE 2024 SENADO

por la cual se modifica parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto modificar parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992, con relación a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, para financiar los presupuestos de las universidades estatales u oficiales, adscritas o vinculadas administrativa o presupuestalmente al sector educación, así como adicionar disposiciones en lo referido al financiamiento de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial.

**Artículo 2º. Presupuesto de las universidades estatales u oficiales.** Modifíquese el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 86.** Los presupuestos de las universidades estatales u oficiales de orden nacional, departamental, distrital y municipal estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión; por los aportes recibidos de los entes territoriales para funcionamiento e inversión; y por los recursos y rentas propias de cada universidad estatal u oficial, en el marco de su autonomía.

Los aportes del Presupuesto General de la Nación y los aportes de las entidades territoriales asignados anualmente a las universidades estatales u oficiales se calcularán tomando como base el presupuesto asignado a cada universidad. Dichos aportes deberán incrementarse cada año en un porcentaje, como mínimo, equivalente al Índice de Costos de la Educación Superior (ICES) de las universidades estatales u oficiales, calculado por el

DANE, indicador que incluye la variación de gastos salariales.

Para garantizar la sostenibilidad de las nuevas seccionales, sedes o lugares de desarrollo creadas para ampliar la oferta de educación superior, se dispondrán recursos adicionales provenientes de los aportes del Presupuesto General de la Nación o de las entidades territoriales, los cuales harán parte de la base presupuestal de las universidades oficiales o estatales, siempre que dichas seccionales, sedes o lugares de desarrollo permanezcan en operación.

**Parágrafo 1º.** En los casos en que el incremento anual del Índice de Costos de la Educación Superior (ICES) de las universidades estatales u oficiales sea inferior a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), el aumento de los aportes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales se ajustará con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

**Parágrafo 2º.** Desde el Presupuesto General de la Nación se dispondrán recursos adicionales a las universidades estatales u oficiales que se distribuirán conforme los siguientes criterios:

1. Aumentar progresivamente el acceso, la permanencia y la graduación de las y los estudiantes de pregrado.

2. Cierre de brechas territoriales y sociales como factor transversal para la distribución de recursos. En ningún caso esta disposición significará una disminución de la base presupuestal existente para las universidades estatales u oficiales a la entrada en vigencia de la presente ley.

3. Financiar programas estratégicos de mejoramiento de la calidad educativa, la investigación, la innovación y la infraestructura física y tecnológica de dichas instituciones.

4. Financiar las variaciones del régimen salarial y prestacional docente, así como otros factores que inciden en el costo salarial, implementación de programas de formalización laboral y el fortalecimiento de las plantas docentes y administrativas.

Para este propósito el Ministerio de Educación Nacional establecerá mecanismos con criterios verificables como el aumento de cobertura, la permanencia y el mejoramiento de la calidad.

Estos recursos harán parte de la base presupuestal y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal. Su asignación y seguimiento será reglamentada por el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Educación Nacional en un plazo no superior a los seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley, incorporando mecanismos para el uso eficiente y transparente de los recursos.

Dicha reglamentación incorporará indicadores orientados al cierre de brechas, regionalización, bienestar, cobertura, internacionalización, transformación digital, pertinencia y otros que respondan a los ejes misionales de las universidades estatales u oficiales y el mejoramiento de la calidad.

Adicionalmente, la transferencia de los recursos estarán sujetos al cumplimiento de planes indicativos, evaluados con indicadores de retención y graduación estudiantil, participación en programas de formación docente, proyectos de investigación y publicaciones, movilidad estudiantil y docente, bienestar estudiantil, acceso y uso de infraestructura académica y tecnológica, procesos de mejoramiento y transformación con base en las nuevas tecnologías de la información, y ejecución en proyectos estratégicos.

Todo lo anterior se desarrollará respetando en todo momento la autonomía universitaria, en el marco de la Constitución y la ley, de tal manera que los planes indicativos y los indicadores definidos fortalezcan la calidad educativa y la misión institucional sin menoscabar la libertad académica, administrativa y de autogobierno de las universidades estatales y oficiales.

**Parágrafo 3º.** En todo caso, la Nación y las entidades territoriales podrán realizar transferencias adicionales de recursos que se destinen para gastos no recurrentes, infraestructura o planes de fortalecimiento de la calidad. Estas transferencias no harán parte de la base presupuestal de las universidades estatales u oficiales.

**Parágrafo 4º.** En el marco de la autonomía de la que gozan las universidades estatales y oficiales, estas propenderán por implementar procesos participativos en la elaboración anual del presupuesto, donde su comunidad académica pueda proponer proyectos de inversión y de bienestar.

**Artículo 3º.** Presupuesto de las Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas estatales u oficiales. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 86 a.** Con el fin de constituir la base presupuestal de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial, cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación, la Nación incorporará recursos del Presupuesto General de la Nación equivalentes como mínimo al 0,05% del Producto Interno Bruto calculado por el DANE para el año anterior a la entrada en vigencia de esta ley, alcanzando progresivamente el 0,07% del Producto Interno Bruto de acuerdo con los recursos establecidos en el parágrafo 2º del presente artículo. La forma de distribución de estos recursos será calculada por el Ministerio de Educación Nacional contemplando criterios de equidad territorial cierre de brechas, fortalecimiento institucional y mejoramiento de la calidad.

Estos recursos y los que hagan las entidades territoriales se incrementarán cada año como mínimo con la variación del Índice de Costos de la Educación Superior (ICES) para las instituciones de educación superior estatales u oficiales calculado por el DANE, indicador que incluye la variación de gastos salariales.

La distribución de estos recursos será parte de la base presupuestal de todas las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación.

Para garantizar la sostenibilidad de las nuevas seccionales, sedes o lugares de desarrollo creadas para ampliar la oferta de educación superior, se dispondrán recursos adicionales, provenientes de los aportes del Presupuesto General de la Nación o de las entidades territoriales, los cuales harán parte de la base presupuestal de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias y escuelas tecnológicas estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación, siempre que dichas seccionales, sedes o lugares de desarrollo permanezcan en operación.

**Parágrafo 1º.** En los casos en que el incremento anual del Índice de Costos de la Educación Superior (ICES) de las instituciones de educación superior estatales u oficiales sea inferior a la variación Índice de Precios al Consumidor (IPC), el aumento de los aportes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales se ajustará con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

**Parágrafo 2º.** Desde el Presupuesto General de la Nación se dispondrán recursos adicionales a las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias, escuelas tecnológicas estatales u oficiales que se distribuirán conforme los siguientes criterios:

1. Aumentar progresivamente el acceso, la permanencia y la graduación de las y los estudiantes de pregrado.
2. Cierre de brechas territoriales y sociales como factor transversal para la distribución de recursos. En ningún caso esta disposición significará una disminución de la base presupuestal existente para las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias, escuelas tecnológicas estatales u oficiales a la entrada en vigencia de la presente ley.
3. Financiar programas estratégicos de mejoramiento de la calidad educativa, la investigación, la innovación y la infraestructura física y tecnológica de dichas instituciones.
4. Financiar las variaciones del régimen salarial y prestacional docente, así como otros factores que inciden en el costo salarial, implementación de programas de formalización laboral y el fortalecimiento de las plantas docentes y administrativas.

Para este propósito el Ministerio de Educación Nacional establecerá mecanismos con criterios verificables como el aumento de cobertura, la permanencia y el mejoramiento de la calidad. Estos recursos harán parte de la base presupuestal y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal.

Su asignación y seguimiento será reglamentada por el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Educación Nacional en un plazo no superior a los seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley, incorporando mecanismos para el uso eficiente y transparente de los recursos.

Dicha reglamentación incorporará indicadores orientados al cierre de brechas, regionalización, bienestar, cobertura, internacionalización, transformación digital, pertinencia y otros que respondan a los ejes misionales de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias, escuelas tecnológicas estatales u oficiales y el mejoramiento de la calidad.

De igual manera, los recursos estarán sujetos al cumplimiento de planes indicativos, evaluados con indicadores de retención y graduación, proyectos de investigación y publicaciones, movilidad académica, bienestar estudiantil, acceso y uso de infraestructura tecnológica, procesos de mejoramiento y transformación con base en las nuevas tecnologías de la información, y ejecución en proyectos estratégicos.

Todo lo anterior se desarrollará respetando la autonomía universitaria establecida en la Constitución y la ley.

**Parágrafo 3º.** En todo caso, la Nación y las entidades territoriales podrán realizar transferencias adicionales que se destinen para gastos no recurrentes, infraestructura o planes de fortalecimiento de la calidad. Estas transferencias no harán parte de la base presupuestal de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias y escuelas tecnológicas estatales u oficiales.

**Parágrafo 4º.** En el marco de la autonomía de la que gozan las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas estatales y oficiales, estas propenderán por implementar procesos participativos en la elaboración anual del presupuesto, donde su comunidad académica pueda proponer proyectos de inversión y bienestar.

**Artículo 4º.** Modifíquese el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 87.** El Gobierno nacional incrementará anualmente sus aportes para las universidades estatales u oficiales, de orden nacional, departamental, distrital y municipal, en un porcentaje no inferior al 70% del incremento real del Producto Interno Bruto. Estos recursos no harán parte de la base presupuestal de las universidades estatales u oficiales.

**Parágrafo 1º.** En el caso de que la tasa real de crecimiento anual del Producto Interno Bruto real

sea negativa, los aportes por este concepto para las universidades estatales u oficiales se calcularán tomando como base la tasa real de crecimiento anual del Producto Interno Bruto correspondiente al último año con variación positiva.

**Parágrafo 2º.** La metodología de distribución de los recursos de los que trata el presente artículo será definida por el Ministerio de Educación Nacional teniendo en cuenta criterios de equidad relacionados con las actividades misionales y el mejoramiento de la calidad, priorizando el cierre de brechas entre las universidades estatales u oficiales.

**Parágrafo 3º.** Cuando la tasa de crecimiento del PIB sea superior al doble de lo registrado en la vigencia anterior, el incremento anual de que trata este artículo será del 30%.

**Artículo 5º.** *Crecimiento progresivo de los recursos a las instituciones de educación superior estatales u oficiales.* Adíquese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 87 a.** Las transferencias para funcionamiento e inversión, así como los demás recursos asignados desde el Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales propenderán por un crecimiento progresivo hasta alcanzar como mínimo el equivalente al 1% del Producto Interno Bruto.

**Artículo 6º.** *Control social a los recursos de las instituciones de educación superior estatales u oficiales.* Adíquese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 87 b.** Las comunidades educativas de las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán constituir veedurías ciudadanas, atendiendo a lo reglamentado en la Constitución Política y en la Ley 850 de 2003 o la que haga sus veces. El Ministerio del Interior prestará asesoría técnica a las comunidades educativas que autónomamente decidan ejercer el control social.

Adicionalmente, la Contraloría General de la República en el marco de lo establecido en el Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto Ley 403 de 2020, que reglamenta la función para el seguimiento permanente a los recursos públicos y el ejercicio de la vigilancia y control fiscal concomitante y preventivo, acompañará a las veedurías ciudadanas que se constituyan en la instituciones de educación superior estatales u oficiales, propendiendo por una correcta y fluida articulación con el control social.

**Parágrafo.** La conformación de las veedurías no sustituye el ejercicio de control interno en las instituciones de educación superior estatales u oficiales, ni las de inspección y vigilancia del Ministerio de Educación Nacional. La Contraloría General de la República publicará anualmente en un portal de acceso público los informes consolidados de seguimiento y control social de las instituciones de educación superior estatales u oficiales.

**Artículo 7º** Con el propósito de garantizar el cierre de brechas en la asignación de recursos a

las instituciones de educación superior estatales u oficiales, el Gobierno nacional asignará recursos adicionales bajo un esquema de distribución progresivo en los siguientes quince (15) años de entrada en vigencia de la presente ley, orientados a mejorar las condiciones presupuestales para la oferta, el acceso, la permanencia, la regionalización y la calidad entre instituciones, dicha asignación se definirá a partir de criterios que harán parte de la reglamentación definida en el parágrafo 2º del artículo 2º y en el parágrafo 2º del artículo 3º de la presente Ley a cargo del Ministerio de Educación Nacional.

**Artículo 8º. Vigencia y derogaciones.** La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.

Cordialmente,



JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



HERNANDO GONZÁLEZ  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



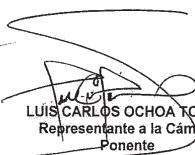
HECTOR RINCON GUTIERREZ  
Representante a la Cámara  
Ponente



DORINA HERNANDEZ PALOMINO  
Representante a la Cámara  
Ponente



JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO  
Representante a la Cámara  
Ponente



LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN  
Representante a la Cámara  
Ponente

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA VEINTICINCO (25) DE NOVIEMBRE DE 2025, AL PROYECTO DE LEY 212 de 2024 SENADO - 398 DE 2025 CAMARA**

'POR LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL CAPÍTULO V DEL TÍTULO III DE LA LEY 30 DE 1992 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES'

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto modificar parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992, con relación a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, para financiar los presupuestos de las universidades estatales u oficiales, adscritas o vinculadas administrativa o presupuestalmente al sector educación, así como adicionar disposiciones en lo referido al financiamiento de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial.

**Artículo 2º. Presupuesto de las universidades estatales u oficiales.** Modifíquese el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 86.** Los presupuestos de las universidades estatales u oficiales de orden nacional, departamental, distrital y municipal estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión; por los aportes recibidos de los entes territoriales para funcionamiento e inversión; y por los recursos y rentas propias de cada universidad estatal u oficial, en el marco de su autonomía.

Los aportes del Presupuesto General de la Nación y los aportes de las entidades territoriales asignados anualmente a las universidades estatales u oficiales se calcularán tomando como base el presupuesto asignado a cada universidad. Dichos aportes deberán incrementarse cada año en un porcentaje, como mínimo, equivalente al Índice de Costos de la Educación Superior – ICES – de las universidades estatales u oficiales, calculado por el DANE, indicador que incluye la variación de gastos salariales.

Para garantizar la sostenibilidad de las nuevas seccionales, sedes o lugares de desarrollo creadas para ampliar la oferta de educación superior, se dispondrán

recursos adicionales provenientes de los aportes del Presupuesto General de la Nación o de las entidades territoriales, los cuales harán parte de la base presupuestal de las universidades oficiales o estatales, siempre que dichas seccionales, sedes o lugares de desarrollo permanezcan en operación.

Parágrafo 1. En los casos en que el incremento anual del Índice de Costos de la Educación Superior - ICES de las universidades estatales u oficiales sea inferior a la variación del Índice de Precios al Consumidor - IPC, el aumento de los aportes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales se ajustará con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor - IPC.

Parágrafo 2. Desde el Presupuesto General de la Nación se dispondrán recursos adicionales a las universidades estatales u oficiales que se distribuirán conforme los siguientes criterios:

1. Aumentar progresivamente el acceso, la permanencia y la graduación de las y los estudiantes de pregrado.
2. Cierre de brechas territoriales y sociales como factor transversal para la distribución de recursos. En ningún caso esta disposición significará una disminución de la base presupuestal existente para las universidades estatales u oficiales a la entrada en vigencia de la presente ley.
3. Financiar programas estratégicos de mejoramiento de la calidad educativa, la investigación, la innovación y la infraestructura física y tecnológica de dichas instituciones.
4. Financiar las variaciones del régimen salarial y prestacional docente, así como otros factores que inciden en el costo salarial, implementación de programas de formalización laboral y el fortalecimiento de las plantas docentes y administrativas.

Para este propósito el Ministerio de Educación Nacional establecerá mecanismos con criterios verificables como el aumento de cobertura, la permanencia y el mejoramiento de la calidad.

Estos recursos harán parte de la base presupuestal y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal. Su asignación y seguimiento será reglamentada por el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Educación Nacional en un plazo no superior a los seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley, incorporando mecanismos para el uso eficiente y transparente de los recursos.

Dicha reglamentación incorporará indicadores orientados al cierre de brechas,

regionalización, bienestar, cobertura, internacionalización, transformación digital, pertinencia y otros que respondan a los ejes misionales de las universidades estatales u oficiales y el mejoramiento de la calidad.

Adicionalmente, la transferencia de los recursos estarán sujetos al cumplimiento de planes indicativos, evaluados con indicadores de retención y graduación estudiantil, participación en programas de formación docente, proyectos de investigación y publicaciones, movilidad estudiantil y docente, bienestar estudiantil, acceso y uso de infraestructura académica y tecnológica, procesos de mejoramiento y transformación con base en las nuevas tecnologías de la información, y ejecución en proyectos estratégicos.

Todo lo anterior se desarrollará respetando en todo momento la autonomía universitaria, en el marco de la Constitución y la ley, de tal manera que los planes indicativos y los indicadores definidos fortalezcan la calidad educativa y la misión institucional sin menoscabar la libertad académica, administrativa y de autogobierno de las universidades estatales y oficiales.

Parágrafo 3. En todo caso, la Nación y las entidades territoriales podrán realizar transferencias adicionales de recursos que se destinen para gastos no recurrentes, infraestructura o planes de fortalecimiento de la calidad. Estas transferencias no harán parte de la base presupuestal de las universidades estatales u oficiales.

Parágrafo 4: En el marco de la autonomía de la que gozan las universidades estatales y oficiales, estas propenderán por implementar procesos participativos en la elaboración anual del presupuesto, donde su comunidad académica pueda proponer proyectos de inversión y de bienestar.

Artículo 3º. Presupuesto de las Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas estatales u oficiales. Adíquese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 86 a. Con el fin de constituir la base presupuestal de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial, cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación, la Nación incorporará recursos del Presupuesto General de la Nación equivalentes como mínimo al 0,05% del Producto Interno Bruto calculado por el DANE para el año anterior a la entrada en vigencia de esta ley, alcanzando progresivamente el 0,07% del Producto Interno Bruto de acuerdo con los recursos establecidos en el parágrafo 2 del presente artículo. La forma de distribución de estos recursos será calculada por el

<p>Ministerio de Educación Nacional contemplando criterios de equidad territorial cierre de brechas, fortalecimiento institucional y mejoramiento de la calidad.</p> <p>Estos recursos y los que hagan las entidades territoriales se incrementarán cada año como mínimo con la variación del Índice de Costos de la Educación Superior – ICES – para las instituciones de educación superior estatales u oficiales calculado por el DANE, indicador que incluye la variación de gastos salariales.</p> <p>La distribución de estos recursos será parte de la base presupuestal de todas las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación.</p> <p>Para garantizar la sostenibilidad de las nuevas seccionales, sedes o lugares de desarrollo creadas para ampliar la oferta de educación superior, se dispondrán recursos adicionales, provenientes de los aportes del Presupuesto General de la Nación o de las entidades territoriales, los cuales harán parte de la base presupuestal de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias y escuelas tecnológicas estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación, siempre que dichas seccionales, sedes o lugares de desarrollo permanezcan en operación.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En los casos en que el incremento anual del Índice de Costos de la Educación Superior – ICES – de las instituciones de educación superior estatales u oficiales sea inferior a la variación Índice de Precios al Consumidor – IPC, el aumento de los aportes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales se ajustará con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor – IPC.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Desde el Presupuesto General de la Nación se dispondrán recursos adicionales a las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias, escuelas tecnológicas estatales u oficiales que se distribuirán conforme los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumentar progresivamente el acceso, la permanencia y la graduación de las y los estudiantes de pregrado.</li> <li>2. Cierre de brechas territoriales y sociales como factor transversal para la distribución de recursos. En ningún caso esta disposición significará una disminución de la base presupuestal existente para las instituciones</li> </ol>	<p>técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias, escuelas tecnológicas estatales u oficiales a la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>3. Financiar programas estratégicos de mejoramiento de la calidad educativa, la investigación, la innovación y la infraestructura física y tecnológica de dichas instituciones.</p> <p>4. Financiar las variaciones del régimen salarial y prestacional docente, así como otros factores que inciden en el costo salarial, implementación de programas de formalización laboral y el fortalecimiento de las plantas docentes y administrativas.</p> <p>Para este propósito el Ministerio de Educación Nacional establecerá mecanismos con criterios verificables como el aumento de cobertura, la permanencia y el mejoramiento de la calidad. Estos recursos harán parte de la base presupuestal y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal.</p> <p>Su asignación y seguimiento será reglamentada por el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Educación Nacional en un plazo no superior a los seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley, incorporando mecanismos para el uso eficiente y transparente de los recursos.</p> <p>Dicha reglamentación incorporará indicadores orientados al cierre de brechas, regionalización, bienestar, cobertura, internacionalización, transformación digital, pertinencia y otros que respondan a los ejes misionales de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias, escuelas tecnológicas estatales u oficiales y el mejoramiento de la calidad.</p> <p>De igual manera, los recursos estarán sujetos al cumplimiento de planes indicativos, evaluados con indicadores de retención y graduación, proyectos de investigación y publicaciones, movilidad académica, bienestar estudiantil, acceso y uso de infraestructura tecnológica, procesos de mejoramiento y transformación con base en las nuevas tecnologías de la información, y ejecución en proyectos estratégicos.</p> <p>Todo lo anterior se desarrollará respetando la autonomía universitaria establecida en la Constitución y la ley.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> En todo caso, la Nación y las entidades territoriales podrán realizar transferencias adicionales que se destinen para gastos no recurrentes, infraestructura o planes de fortalecimiento de la calidad. Estas transferencias no harán parte de la base presupuestal de las instituciones técnicas profesionales,</p>
<p>instituciones tecnológicas, instituciones universitarias y escuelas tecnológicas estatales u oficiales.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> En el marco de la autonomía de la que gozan las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas estatales y oficiales, estas propenderán por implementar procesos participativos en la elaboración anual del presupuesto, donde su comunidad académica pueda proponer proyectos de inversión y bienestar.</p> <p><b>Artículo 4º.</b> Modifíquese el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 87.</b> El Gobierno Nacional incrementará anualmente sus aportes para las universidades estatales u oficiales, de orden nacional, departamental, distrital y municipal, en un porcentaje no inferior al 70% del incremento real del Producto Interno Bruto. Estos recursos no harán parte de la base presupuestal de las universidades estatales u oficiales.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En el caso de que la tasa real de crecimiento anual del Producto Interno Bruto real sea negativa, los aportes por este concepto para las universidades estatales u oficiales se calcularán tomando como base la tasa real de crecimiento anual del Producto Interno Bruto correspondiente al último año con variación positiva.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> La metodología de distribución de los recursos de los que trata el presente artículo será definida por el Ministerio de Educación Nacional teniendo en cuenta criterios de equidad relacionados con las actividades misionales y el mejoramiento de la calidad, priorizando el cierre de brechas entre las universidades estatales u oficiales.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Cuando la tasa de crecimiento del PIB sea superior al doble de lo registrado en la vigencia anterior, el incremento anual de que trata este artículo será del 30%.</p> <p><b>Artículo 5º.</b> Crecimiento progresivo de los recursos a las instituciones de educación superior estatales u oficiales. Adíquese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 87 a.</b> Las transferencias para funcionamiento e inversión, así como los demás recursos asignados desde el Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales propenderán por un crecimiento progresivo hasta alcanzar como mínimo el equivalente al 1% del Producto Interno Bruto.</p> <p><b>Artículo 6º.</b> Control social a los recursos de las instituciones de educación</p>	<p>superior estatales u oficiales. Adíquese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 87 b.</b> Las comunidades educativas de las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán constituir veedurías ciudadanas, atendiendo a lo reglamentado en la Constitución Política y en la Ley 850 de 2003 o la que haga sus veces. El Ministerio del Interior prestará asesoría técnica a las comunidades educativas que autónomamente decidan ejercer el control social.</p> <p>Adicionalmente, la Contraloría General de la República en el marco de lo establecido en el Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto Ley 403 de 2020, que reglamenta la función para el seguimiento permanente a los recursos públicos y el ejercicio de la vigilancia y control fiscal concomitante y preventivo, acompañará a las veedurías ciudadanas que se constituyan en la instituciones de educación superior estatales u oficiales, propendiendo por una correcta y fluida articulación con el control social.</p> <p>Parágrafo. La conformación de las veedurías no sustituye el ejercicio de control interno en las instituciones de educación superior estatales u oficiales, ni las de inspección y vigilancia del Ministerio de Educación Nacional. La Contraloría General de la República publicará anualmente en un portal de acceso público los informes consolidados de seguimiento y control social de las instituciones de educación superior estatales u oficiales.</p> <p><b>Artículo 7º</b> Con el propósito de garantizar el cierre de brechas en la asignación de recursos a las instituciones de educación superior estatales u oficiales, el Gobierno Nacional asignará recursos adicionales bajo un esquema de distribución progresivo en los siguientes quince (15) años de entrada en vigencia de la presente ley, orientados a mejorar las condiciones presupuestales para la oferta, el acceso, la permanencia, la regionalización y la calidad entre instituciones, dicha asignación se definirá a partir de criterios que harán parte de la reglamentación definida en el parágrafo 2 del Artículo 2 y en el parágrafo 2 del artículo 3 de la presente Ley a cargo del Ministerio de Educación Nacional.</p> <p><b>Artículo 8º. Vigencia y derogaciones.</b> La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.</p> <p>CÁMARA DE REPRESENTANTES. -COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE.</p>

<p>25 de noviembre de 2025.-En sesión de la fecha, fue aprobado en primer debate, y en los términos anteriores, el Proyecto de Ley 212 de 2024 Senado - 398 de 2025 Cámara 'POR LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL CAPÍTULO V DEL TÍTULO III DE LA LEY 30 DE 1992 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES' (Acta No. 019 de 2025) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 18 de noviembre de 2025, según Acta No. 018, en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.</p> <p>Lo anterior con el fin de que en el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.</p> <p style="text-align: center;">           HERNANDO GONZÁLEZ          Coordinador Ponente       </p>
---

  
 JAIME RAÚL SALAMANCA  
 Coordinador Ponente
 
  
 HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ  
 Presidente
 
  
 RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN  
 Secretario General
 

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA  
SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 460 DE 2024 CÁMARA**  
*por medio de la cual se fortalece la democracia en la  
elección de rectores y directores de las instituciones  
de educación superior de carácter público y se  
dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., diciembre de 2025

Doctor

Haiver Rincón Gutiérrez  
 Presidente Comisión Sexta  
 Cámara de Representantes  
 E. S. D.

**Referencia: Informe de ponencia positiva para  
segundo debate del Proyecto de Ley número 460  
de 2024 Cámara, por medio de la cual se fortalece la  
democracia en la elección de rectores y directores de  
las instituciones de educación superior de carácter  
público y se dictan otras disposiciones.**

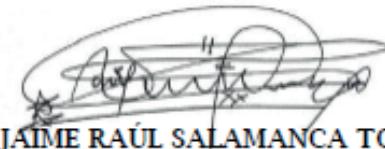
Señor Presidente,

Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes llevó a cabo, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, me permito rendir informe de ponencia **positiva** del Proyecto de Ley

número 460 de 2024 Cámara para segundo debate en la Cámara de Representantes de la República de Colombia.

Adjunto a la presente la ponencia en original y 2h copias.

Cordialmente,



**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
**Ponente**  
**Representante a la Cámara**

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA  
SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 460 DE 2024 CÁMARA**

*por medio de la cual se fortalece la democracia  
en la elección de Rectores y directores de las  
Instituciones de Educación Superior de Carácter  
Público y se dictan otras disposiciones.*

A continuación, se presenta **Informe de Ponencia correspondiente al Segundo Debate del Proyecto de Ley número 460 de 2024 Cámara, por medio de la cual se fortalece la democracia en la elección de rectores y directores de las instituciones de educación superior de carácter público y se dictan otras disposiciones**. La presente ponencia consta de la siguiente estructura:

1. Objeto del proyecto
2. Trámite de la iniciativa
3. Contenido de la iniciativa
4. Justificación de la iniciativa
5. Análisis del Ponente
6. Pliego de modificaciones
7. Conflictos de interés
8. Impacto Fiscal
9. Proposición

## 1. OBJETO DEL PROYECTO

De acuerdo con la Exposición de Motivos, el presente proyecto de ley pretende fortalecer la democracia al interior de las instituciones de educación superior de carácter público en el marco de los procesos de elección de sus rectores y directores, mediante el establecimiento de principios que garanticen el carácter vinculante de la participación de sus estamentos. Lo anterior en el marco del respeto al principio de autonomía universitaria consagrado en la Constitución Política.

## 2. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El día 11 de diciembre de 2024 fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el **Proyecto de Ley número 460 de 2024 Cámara, por medio de la cual se fortalece la democracia en la elección de rectores y directores de las instituciones de educación superior de carácter público y se dictan otras disposiciones**, por iniciativa de los honorables Representantes *Erick Adrián Velasco Burbano, Jaime Raúl Salamanca Torres, Gabriel Becerra Yáñez, Jennifer Pedraza Sandoval, Andrés Cancimance López, Heráclito Landínez Suárez, Gildardo Silva Molina, Gabriel Ernesto Parrado Durán, James Mosquera Torres, Astrid Sánchez Montes de Oca y Carmen Felisa Ramírez Boscán*.

El proyecto de ley y su exposición de motivos fueron enviados a la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes

En consecuencia, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes designó al honorable Representante Jaime Raúl Salamanca Torres como ponente para el primer debate. El día 10 de junio de 2025 fue aprobado en primer debate, como se evidencia en el Acta número 045 de 2025, previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 4 de junio de 2025, según Acta número 044 de 2025, en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

A continuación se relacionan las proposiciones que fueron radicadas durante su discusión en el primer debate:

Artículo propuesto en la Ponencia para primer debate	Artículo según la proposición radicada	Observaciones
Artículo 2. Principios en la elección de rectores y directores en las instituciones de educación superior de carácter público. Sin perjuicio de la autonomía universitaria, serán principios de la elección de rectores y directores de las instituciones de educación superior de carácter público la participación democrática y la vinculación de las decisiones de sus estamentos.	Artículo 2. Principios en la elección de rectores y directores en las instituciones de educación superior de carácter público. Sin perjuicio de la autonomía universitaria, serán principios de la elección de rectores y directores de las instituciones de educación superior de carácter público la participación democrática y la vinculación de las decisiones de sus estamentos.	Fue radicada por el Representante Daniel Carvalho, y avalada por el ponente en la sesión.
Su designación será realizada por el respectivo consejo superior universitario, consejo directivo u órgano que haga sus veces, atendiendo al resultado derivado del mecanismo electoral que derivado del mecanismo	Su designación será realizada por el respectivo consejo superior universitario, consejo directivo u órgano que haga sus veces, atendiendo al resultado derivado del considerando el resultado	implementará los principios consagrados en el presente artículo. Dicha designación, así como los requisitos para ostentar el cargo, se reglamentarán por las instituciones de educación superior en sus respectivos estatutos.

Con el fin de que la iniciativa siguiera su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes designó nuevamente al honorable Representante Jaime Raúl Salamanca Torres como ponente para el segundo debate.

El presente informe de ponencia corresponde a dicha designación, y la radicación del mismo se lleva a cabo oportunamente de conformidad a lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992.

## 3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley consta de cuatro (4) artículos, en los que se incluye su vigencia, los cuales consagran lo siguiente:

Artículo 1.	Se establece como objeto del proyecto de ley la adopción de disposiciones destinadas al fortalecimiento de la democracia en el proceso de elección de rectores y directores al interior de las instituciones de educación superior de carácter público, estableciendo principios que garanticen la participación democrática y vinculante de sus estamentos. Lo anterior en el marco del respeto al principio constitucional de autonomía universitaria.
Artículo 2.	Se consagran la participación democrática y la vinculación de las decisiones estamentos de las instituciones de educación superior de carácter público como principios de la elección de rectores y directores de estas entidades.
	En el marco de la autonomía universitaria la designación de rectores y directores será realizada por el respectivo consejo superior universitario, consejo directivo u órgano que haga sus veces, considerando el resultado derivado del mecanismo electoral que implementará los principios
Artículo 3.	consagrados en el presente artículo. Dicha designación, así como los requisitos para ostentar el cargo, se reglamentarán por las instituciones de educación superior en sus respectivos estatutos.
Artículo 4.	Se establece, en cabeza de las mismas instituciones de educación superior públicas, el deber de incorporar estatutariamente los mecanismos de participación que garanticen la inclusión y aplicación de los principios consagrados en el artículo anterior, garantizando durante este proceso de incorporación la promoción de los principios de participación democrática y vinculación de los estamentos que la componen. Para esto las instituciones de educación superior públicas contarán con dieciocho meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.
	Vigencia.

## 4. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

La justificación de la iniciativa por parte del autor incluye los siguientes elementos:

- a) Autonomía política de las instituciones de educación superior.

- b) La elección de cuerpos directivos de instituciones de Educación Superior en Colombia.
- c) La inconformidad de la comunidad universitaria con la elección de cuerpos directivos de las Instituciones de Educación Superior en Colombia.
- d) Democracia universitaria: el caso de la Universidad de Nariño.
- e) Antecedentes legislativos.
- f) Identificación del problema.

A continuación, se señalan los principales puntos abordados en cada uno de los componentes comprendidos por el autor en la exposición de motivos destinados a justificar esta iniciativa.

**a) Autonomía política de las instituciones de educación superior:**

El proyecto de ley caracteriza el concepto de autonomía política de las instituciones de educación superior partiendo del tratamiento constitucional y legal que se le ha ofrecido en nuestro país. Se considera un importante punto de partida en esta materia la consagración constitucional de la autonomía universitaria en el artículo 69 de la Constitución Política, el cual establece que las universidades tienen la facultad de “*darse sus directivas y regirse por propios estatutos*”<sup>1</sup>. En consecuencia, se concluye que las universidades se encuentran facultadas para elegir el mecanismo de elección de sus cuerpos directivos. Adicionalmente, el mismo artículo contempla la facultad y el deber en cabeza del Congreso de la República de discutir y emitir leyes que desarrolleen un “régimen especial” para las universidades<sup>2</sup>, lo que posibilita contemplar a nivel legislativo diversas disposiciones sobre estas materias, entre ellas lo relativo a los procesos democráticos al interior de estas instituciones.

También se tomó como punto de partida lo dispuesto en la Ley 30 de 1992, la cual se refirió a la autonomía de las instituciones de educación superior en el Capítulo VI, específicamente en sus artículos 28 y 29. En consecuencia se precisó el concepto de institución de educación superior de conformidad con el artículo 16 de la Ley 30 de 1992, el cual determina qué instituciones comprenden este concepto, no restringiendo su alcance a las universidades:

“Son instituciones de educación superior:

- a. *Instituciones técnicas profesionales;*
- b. *Instituciones universitarias, o, escuelas tecnológicas, y*
- c. *Universidades”.*

Ahora bien, por una parte, en el artículo 28 se indica lo siguiente:

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia, Título II, Capítulo 1, artículo 69.

<sup>2</sup> *Ibidem.*

“*La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional*”<sup>3</sup>.

En el mismo sentido, en el artículo 29 se señala, sin excluir a las instituciones de educación superior diferentes a las universidades, que la autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales está determinada por su campo de acción en siete aspectos<sup>4</sup>:

- a) *Darse y modificar sus estatutos.*
- b) *Designar sus autoridades académicas y administrativas.*
- c) *Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.*
- d) *Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.*
- e) *Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.*
- f) *Adoptar el régimen de alumnos y docentes.*
- g) *Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.*

Por otra parte, el Capítulo I del Título III de la misma ley se refiere al régimen especial de las Universidades del Estado y de las otras instituciones de educación superior estatales u oficiales. En lo que concierne a las universidades estatales, el artículo 57, modificado por la Ley 467 de 2001, establece:

“*El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud (...)*”<sup>5</sup>.

En la Exposición de Motivos también se realiza un ejercicio de síntesis de lo establecido en el Capítulo II del Título III, capítulo que se refiere específicamente a la organización y elección de las directivas, destacándose las siguientes disposiciones: 1) el artículo 62 señala que la dirección de las universidades estatales u oficiales corresponde a tres autoridades, al Consejo Superior, al Consejo

<sup>3</sup> Ley 30 de 1992, Título I, Capítulo VI, artículo 28.

<sup>4</sup> Ley 30 de 1992, Título I, Capítulo VI, artículo 29.

<sup>5</sup> Ley 30 de 1992, Título III, Capítulo I, artículo 57.

Académico y al Rector/a; 2) el artículo 63 señala que las universidades estatales u oficiales se organizarán de tal forma que “en sus órganos de dirección estén representados el Estado y la comunidad académica de la universidad<sup>6</sup>”; 3) el artículo 65 determina las funciones del Consejo Superior Universitario, entre las cuales se incluye en el literal e) la designación y remoción del rector en la forma en que prevean sus estatutos; 4) lo anterior es ratificado por el artículo 66, el cual señala que el “(...) *Rector es el representante legal y la primera autoridad ejecutiva de la universidad estatal u oficial y será designado por el Consejo Superior Universitario (...)*”<sup>7</sup>.

Jurisprudencialmente los autores retoman los reiterados pronunciamientos emitidos por la Honorable Corte Constitucional en los cuales ha definido el contenido, alcance y los límites del principio de autonomía universitaria establecido en el artículo 69 de la Constitución. A través de Sentencia T-310 de 1999 este tribunal definió la autonomía universitaria como “(...) *la capacidad de auto regulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior*”. A su vez, la Corte en sentencias C-926 de 2005 y SU-115 de 2019 ha determinado que la autonomía universitaria se concreta en tres dimensiones: una académica, una financiera y una política. Frente a estas dimensiones la jurisprudencia ha reconocido que las instituciones de educación superior tienen la potestad de autoorganización y de autorregulación. Dichas prerrogativas aseguran y protegen la independencia de las instituciones de educación superior y, a su vez, mantienen una correlación relevante con otros derechos constitucionales, “*que en ocasiones la complementan y en otras la limitan*”. Así, la autonomía universitaria es inescindible del derecho al libre desarrollo de la personalidad, del derecho a la educación y a escoger libremente profesión u oficio y de las libertades de cátedra, de enseñanza, de aprendizaje y de investigación.

Resulta relevante la profundización de la dimensión política de la autonomía universitaria realizada en la Exposición de Motivos, a través de jurisprudencia constitucional, especialmente la referida Sentencia SU-115 de 2019 de la Corte Constitucional, en la que se determinó que el autogobierno de las universidades se concreta en sus estatutos, ya que estos mismos recogen los mecanismos diseñados para la toma de decisiones sobre la comunidad universitaria o sobre cualquiera de sus miembros, como expresión de voluntad universitaria.

A su vez, en la misma providencia, la Corte Constitucional consideró que el amplio espectro de desarrollo de la autonomía universitaria no puede asumirse como la independencia o el aislamiento de las universidades. De tal suerte que la Corte ha aclarado al respecto que la autonomía universitaria no significa de ningún modo la independencia total

de la institución educativa. Es por esta razón que en Sentencia C-491 de 2016 se precisó que esta figura debe ser interpretada en forma armónica con las facultades de vigilancia e inspección del Estado sobre la educación, de modo que debe resultar congruente con los principios y fines constitucionales, como con los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política. Por lo tanto, en cualquiera de sus facetas, la autonomía universitaria está sometida a las normas constitucionales y a los parámetros legales que las desarrollan.

En consecuencia, dichos estatutos deben garantizar las diferentes expresiones de los derechos políticos, los cuales, según la Corte Constitucional, en Sentencia T-066 de 2015, pueden clasificarse de múltiples formas, que, en el caso particular de la participación, estas expresiones pueden ser: i) de participación directa; ii) de acceso a la función pública; y iii) derecho al sufragio, tanto en su dimensión activa como pasiva. De todos modos, los derechos políticos permiten que los miembros de la comunidad universitaria participen de manera activa en la consolidación de los escenarios democráticos en los que se debaten los asuntos trascendentales que impactan de forma multidimensional en su relación con la universidad. Por tal razón, los mencionados postulados constituyen garantías para que los miembros de la comunidad universitaria incidan y controlen el poder político, los cuales deben ser ejercidos mediante los procedimientos y los mecanismos consagrados para tal fin.

Finalmente, se destaca en la Exposición de Motivos que la misma Corte Constitucional a través de su jurisprudencia ha declarado que la autonomía (y por ende la autonomía política) es una condición que se le debe reconocer a todas las instituciones de educación superior, no solamente a las universidades. Lo anterior con fundamento en lo expuesto en la Sentencia C-506 de 1999, providencia que examinó la constitucionalidad del artículo 5º de la Ley 443 de 1998, en cuanto establecía como de libre nombramiento y remoción los empleos de Rector, Vicerrector y Decano de Institución de Educación Superior distinta a los entes universitarios autónomos, a lo que declaró su inexistencia por no existir ni teórica ni fácticamente instituciones de educación superior que no sean autónomas:

“(...) *la existencia teórica o fáctica de instituciones de educación superior que no sean autónomas, a más de constituir una flagrante violación a la autonomía universitaria que proclama el artículo 69 de la Carta Política, comportaría abierto desconocimiento de categórica jurisprudencia de esta Corte, acerca de su significado y alcance*”.

b) La elección de cuerpos directivos de instituciones de Educación Superior en Colombia:

En la Exposición de Motivos los autores llevan a cabo un esfuerzo por retomar algunas destacadas experiencias normativas relacionadas a la elección de cuerpos directivos de instituciones de educación superior en el país, entre las que se cuentan:

<sup>6</sup> Ley 30 de 1992, Título III, Capítulo I, artículos 62 y 63.

<sup>7</sup> Ley 30 de 1992, Título III, Capítulo I, artículos 65 y 66.

- Universidad Nacional: el procedimiento de elección de rector/a se encuentra reglamentado por el Acuerdo número 252 de 2017. Dicho acto administrativo plantea un procedimiento que incluye la inscripción de las candidaturas, la verificación de requisitos, la presentación de los candidatos y sus planes y programas a la comunidad académica, la realización de una consulta a la comunidad académica en la cual participan estudiantes, docentes y egresados, la presentación de las cinco candidaturas con mayor número de respaldos ponderados al Consejo Superior Universitario y finalmente la designación de rector/a por parte del Consejo Superior Universitario. En este procedimiento la designación es competencia exclusiva e indelegable del Consejo Superior Universitario y como paso previo se realiza una consulta a la comunidad académica con ponderación de los resultados y a partir de la cual se filtran las cinco candidaturas con más respaldo.
- Universidad Pedagógica: en este caso el Acuerdo número 028 del 8 de noviembre de 2023 establece el reglamento para la designación de su Rector/a para el periodo 2024-2028. El proceso de elección del rector/a incluye la realización de una consulta electrónica a la comunidad académica en la que participan docentes de planta, catedráticos ocasionales, docentes del Instituto Pedagógico Nacional, representantes de egresados/as ante los cuerpos colegiados de la Universidad, estudiantes de pregrado y posgrado, funcionarios de planta, provisionales y supernumerarios tanto de la Universidad Pedagógica como del Instituto Pedagógico Nacional y los/as trabajadores oficiales de la Universidad Pedagógica Nacional y del Instituto Pedagógico Nacional, la publicación de los resultados de la consulta y su remisión al Consejo Superior, que posteriormente designará al rector/a<sup>8</sup>. Sobre el carácter vinculante o no de la consulta realizada a los distintos estamentos de la comunidad académica, es preciso señalar lo establecido en el parágrafo 5° del artículo 17 del citado acuerdo, en donde se señala con claridad que *“La nula o baja participación de quienes integran la comunidad académica o de algún estamento no interrumpirá la Consulta ni afectará el proceso de designación de Rector(a) que legal y estatutariamente es competencia exclusiva del consejo Superior”*<sup>9</sup>.
- Universidad de Antioquia: el proceso de elección de rector para el periodo 2024-2027 fue establecido mediante la Resolución Superior 2587 del 12 de diciembre de 2023, mediante la cual se fija el calendario para la designación. Así pues, el proceso incluye la inscripción de las candidaturas, la realización de foros dirigidos a la comunidad universitaria, la realización de una consulta electrónica en la que participan docentes vinculados, ocasionales, de cátedra, estudiantes, egresados, personal de carrera administrativa, trabajadores/as oficiales, de libre nombramiento y remoción, provisionales y temporales y jubilados y la designación se realiza en sesión ordinaria del Consejo Superior Universitario. De acuerdo con el Acuerdo Superior 023 de 1994 el Consejo Superior también analizará las opiniones de la comunidad universitaria en el momento de designar al rector/a. Es importante señalar que la comunidad universitaria puede inscribir candidaturas para ocupar la rectoría.
- Universidad del Valle: La Resolución número 028 de julio 6 de 2007 reglamenta el proceso para la designación de Rector. Dicha resolución se basa en el artículo 18 del literal 18 literal f) del Estatuto General de la Universidad, según el cual es función del Consejo Superior *“Designar al Rector de la Universidad de la lista de candidatos presentada por el Consejo Académico”*. Dicha lista, según señala el artículo 23 del Estatuto General de la Universidad, será conformada por entre 3 y 7 candidaturas cuyo origen se encuentra en la postulación realizada por los sectores académicos de la universidad<sup>10</sup>. En el marco de lo anterior, el más reciente proceso de designación de rector/a en la Universidad del Valle incluyó una convocatoria con anticipación no menor a dos meses del vencimiento del periodo del rector en ejercicio, la verificación del cumplimiento de las condiciones exigidas, la realización de consultas independientes a los docentes nombrados y a los estudiantes regulares. Estas consultas pueden tener un carácter vinculante en el sentido de definir el voto de sus respectivos representantes en el Consejo Superior, para lo cual deberán votar al menos el 10 % de los miembros del respectivo estamento. Posteriormente, el Consejo Académico *“teniendo como referencia los resultados de las consultas”* conformará una lista de candidatos/as entre los cuales deben estar los ganadores de las consultas estamentarias, además todos los candidatos incluidos deben haber participado en el proceso de consulta. Finalmente, el Consejo Superior, en sesión especial, escuchará a los candidatos y designará por mayoría de votos al Rector de la Universidad. La ausencia de un acuerdo implicará la

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Resolución número 028 de 2007, Consejo Superior de la Universidad del Valle.

conformación de una nueva lista que se tramitará con el procedimiento indicado para la primera<sup>11</sup>. En este caso, la participación de los estamentos de la comunidad académica tiene dos efectos vinculantes: por un lado, puede obligar a los respectivos representantes de docentes y estudiantes a votar de acuerdo con el mandato de la consulta realizada y por otro, obliga a incluir a los ganadores dentro de las opciones que serán consideradas por el Consejo Superior, que tiene plena autonomía para designar al rector o rectora.

- Universidad de Caldas: El Estatuto Electoral expedido mediante el Acuerdo número 49 de 2018 regula el proceso de elección de rector en la Universidad de Caldas. En lo que respecta a la elección del rector se señala que tienen derecho a participar con su voto en el proceso de elección todos los docentes de carrera, especiales, ocasionales y catedráticos; los estudiantes regulares debidamente matriculados y los graduados. Los estamentos docente, estudiantil y de graduados participan en una consulta “(...) con el fin de conocer los candidatos de su preferencia”. Posteriormente, el Consejo Superior nombra y posesiona al rector a partir de la conformación de una terna que incluye a los candidatos más votados en cada uno de los estamentos; la terna estará conformada por tres nombres –uno por estamento– y tras la sustentación de las propuestas de gobierno de los candidatos, el Consejo Superior elegirá al rector. En este caso, la participación de la comunidad universitaria filtra las candidaturas y a partir de los resultados de la consulta se genera la terna sobre la cual debe elegir el Consejo Superior.
- Universidad Industrial de Santander: la elección del rector en la Universidad Industrial de Santander se rige por el Acuerdo número 166 de 1993, que corresponde al Estatuto General de la Universidad. En su artículo 28 se establecen tres pasos que componen el procedimiento para la elección del rector: 1) postulación de candidatos. Los aspirantes a Rector, expresarán su deseo en forma escrita ante el Secretario General de la Universidad. En el momento de postularse deberán presentar su Hoja de Vida junto con los documentos que consideren pertinentes para demostrar que cumplen con los requisitos y calidades exigidas, en el artículo anterior; 2) el Consejo Académico actuará como comité de credenciales para comprobar el cumplimiento de los requisitos de los aspirantes al cargo de Rector y para evaluar sus méritos académicos. El Comité de Credenciales levantará una memoria de lo actuado y el Secretario General la entregará al Consejo Superior; 3) el Consejo Superior designará al Rector de la Universidad, entre los aspirantes que cumplan los requisitos.
- Universidad Tecnológica de Pereira: El Acuerdo del Consejo Superior Universitario número 34 del 6 de octubre de 2023 reglamenta el mecanismo de designación del rector de la Universidad Tecnológica de Pereira. En dicho acto se estructura el mecanismo de designación, comprendido por 9 etapas: 1) definición del mecanismo de designación del Rector y fijación de cronograma; 2) convocatoria y divulgación de inscripción de aspirantes al cargo de Rector; 3) inscripción de aspirantes al cargo de Rector; 4) verificación de requisitos de aspirantes al cargo de Rector; 5) acta de cumplimiento de requisitos de aspirantes al cargo de Rector; 6) consulta a la comunidad universitaria sobre candidatos; 7) conformación de terna de candidatos a presentar al Consejo Superior; 8) evaluación de candidatos y propuestas por parte del Consejo Superior; 9) designación de rector. Como puede verse, el sexto punto establece una consulta a la comunidad universitaria alrededor de las candidaturas presentadas y verificadas para aspirar al cargo de Rector. Este procedimiento se profundiza en el Capítulo IV del mencionado Acuerdo, específicamente a partir del artículo décimo cuarto. Inicialmente, se presentarán los candidatos mediante medios y recursos institucionales adecuados y suficientes, incluyendo un foro destinado a la presentación de las propuestas de los aspirantes. Posteriormente, se desarrollará la consulta en la que participan docentes, estudiantes, egresados y administrativos y se conformará la terna de candidatos, integrada por aquellos que obtengan la mayor votación ponderada en la consulta. En este caso, la participación de los estamentos condiciona la conformación de la lista de elegibles, cuya designación es potestad del Consejo Superior Universitario.
- Universidad de los Llanos: El Acuerdo Superior número 003 de 2021, que corresponde al Estatuto General de la Universidad de los Llanos, señala en su artículo número 26 que la designación de rector debe incluir una Resolución Superior que establezca el procedimiento de elección. Por su parte, el Acuerdo Superior número 003 de 2021 establece cinco fases. Este procedimiento contempla una consulta previa ante los estamentos de la Universidad (estudiantes, profesores de tiempo completo, empleados públicos de carrera, provisionales, trabajadores oficiales y egresados). A continuación, el Consejo Superior Universitario conformará una terna, así: si los candidatos son más de

tres, se incluirán a quienes hayan obtenido la mayor votación en la consulta; cuando los candidatos sean menos de tres, se ternarán todos los candidatos que se hayan sometido a la consulta. Finalmente, la elección y designación del rector/a será llevada a cabo por el Consejo Superior Universitario, que incluye entre sus miembros a un representante de los estudiantes, uno de los egresados y uno de los profesores de tiempo completo.

- Universidad Distrital Francisco José de Caldas: a través del Acuerdo No. 003 de 1997 se expide el Estatuto General de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y, entre otros asuntos, se reglamenta la designación del rector/a. En lo relativo a la participación de la comunidad universitaria, se señala que la consulta a la comunidad incluirá la participación de estudiantes, profesores, egresados y servidores públicos. Posteriormente, el Consejo Superior designará al Rector a partir de los resultados de un sistema de calificación que consta de tres ítems: 1) hoja de vida y evaluación de competencias; 2) consulta a la comunidad; y 3) entrevista Consejo Superior Universitario. Así pues, en el caso de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, la participación de la comunidad universitaria se materializa tanto en la consulta como en los efectos que de ella se derivan, que en este caso consisten en el otorgamiento del máximo de puntos posibles en uno de los tres ítems que considera el Consejo Superior para designar al rector.
- Universidad del Atlántico: el 17 de marzo de 2015 fue expedido el Acuerdo Superior No. 01, por medio del cual se adopta el Estatuto Electoral de la Universidad del Atlántico, que establece la reglamentación general dentro de la cual se desarrollan los procesos de elecciones en la Universidad. En el marco de las orientaciones del Estatuto Electoral, se promulgó el Acuerdo Superior número 05 del 10 de agosto de 2021, que establece los lineamientos de la elección y designación más reciente para el cargo de Rector. El proceso de elección incluye la realización de una consulta a la comunidad académica en la que participan estudiantes activos y profesores de carrera. De la consulta realizada se conformará una lista de cinco elegibles, que serán aquellos que obtengan la mayor votación ponderada. Posteriormente, el Consejo Superior de la Universidad designará el nuevo rector/a con base en la lista conformada. En este caso, la participación de la comunidad universitaria genera la lista de elegibles sobre la cual se toma la decisión final sobre la designación del cargo de rector/a. No obstante, el orden de los resultados no tiene ningún otro efecto vinculante.

C. La inconformidad de la comunidad universitaria con la elección de cuerpos directivos de las Instituciones de Educación Superior en Colombia:

La Exposición de Motivos refiere los siguientes casos en los que la comunidad universitaria de las distintas IES Públicas ha expresado su inconformidad con diversos procesos de elección y designación de rector:

- *En el 2012 en la Universidad Industrial de Santander, según retoma la prensa<sup>12</sup>, “la comunidad universitaria ha manifestado su total rechazo y descontento con la decisión del Consejo Superior Universitario pues consideran que Torrado representa la continuación de las relaciones entre la administración de la universidad con grupos paramilitares”.*

En ese momento hubo tres suspensiones al proceso de elección y se señala que “*previo a las suspensiones realizadas por el CSU, se realizó una consulta a la comunidad el 20 de abril, la cual consistió en conocer de cerca la opinión y preferencias de los estamentos universitarios sobre los ocho candidatos postulados que cumplían con los requisitos necesarios. En ese entonces, los estudiantes consideraron un insulto la postulación por tercera vez del rector Jaime Alberto Camacho Pico y la candidatura de Sergio Isnardo Muñoz Villarreal, quien venía desempeñando el cargo de vicerrector administrativo de la universidad durante los dos períodos de Camacho*”.

Adicionalmente, se señala que “*Ivonne Suárez, docente, investigadora y directora de la Escuela de Historia de la UIS, se lanzó al principal cargo de la universidad siendo apoyada por un buen número de profesores y estudiantes. Desafortunadamente, su candidatura no despertó el mismo interés entre los directivos y delegados del gobierno que hacen parte del CSU*”. En ese marco los estudiantes consideraron que no se tuvo en cuenta la consulta realizada por parte del CSU.

- En la Universidad Nacional se han hecho públicos distintos casos en los cuales se ha expresado la inconformidad de la comunidad universitaria con las decisiones relativas a la elección de rector. En 2012 Leopoldo Múnera ganó la consulta y se designó a Ignacio Mantilla; en 2015 la consulta la ganó Mario Hernández y el rector designado fue Mantilla; en 2018 la consulta la ganó Jorge Iván Bula y la rectora designada fue Dolly Montoya; en 2021 ganó el voto en blanco y el CSU reelegió a Dolly Montoya y más recientemente, Leopoldo Múnera ganó la consulta y se designó a Ismael Peña<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Noticia publicada por El Turbión el 16 de julio de 2012. Disponible en: <https://elturbion.com/4368>

<sup>13</sup> Noticia publicada por 070 el 5 de abril de 2024. Disponible en: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/editorial-la-nachoexige-una-constituyente-universitaria/>

El último caso señalado en la Universidad Nacional de Colombia condujo a un paro que inició el 21 de marzo de 2024 y que se extendió durante aproximadamente tres meses y medio, hasta el 5 de julio del mismo año. En ese caso, fue claro que el desencadenante fue la elección del señor José Ismael Peña como rector de la Universidad, que se efectuó –según los estudiantes– sin tener en cuenta el resultado de la consulta realizada a la comunidad universitaria en la que el candidato Leopoldo Múnera resultó ganador.

- En la más reciente elección de la Universidad de los Llanos los resultados de la consulta previa no fueron vinculantes. El rector designado solo obtuvo la mayoría de los votos de los egresados (y fue derrotado por el voto en blanco en la votación de los estudiantes), mientras otro aspirante obtuvo la mayoría de los votos de docentes, administrativos y en el total de sufragios.

En medio del proceso los estudiantes expresaron dudas frente al proceso que resultó en la reelección del señor Charles Arosa<sup>14</sup>:

*“Desde el principio, este fue un proceso amañado, el vicerrector de Recursos es quien contrata la entidad escrutadora externa, pero a su vez es subalterno directo del Rector. No confiamos en la administración” señaló el representante de los estudiantes.*

En similar sentido, los estudiantes habían expresado que *“se evidenció que existe un tratamiento diferente hacia el rector y hacia los decanos que aspiraban a presentarse al proceso de elección del rector en lo que respecta al requisito de no pertenecer a otro órgano de dirección y gobierno de la Universidad al momento de la inscripción”*.

Pese a lo anterior y a la derrota en las urnas, el Consejo Superior reeliigió al señor Charles Arosa en su cargo.

- La más reciente elección de rector llevada a cabo en la Universidad Tecnológica de Pereira también generó controversia por la falta de coherencia entre los resultados de la consulta hecha a los estudiantes y la elección adelantada por el Consejo Superior Universitario.

En este caso, el candidato Alexander Molina Cabrera resultó ganador de la consulta virtual hecha a la comunidad universitaria<sup>15</sup>, pero no obtuvo las mayorías necesarias en el CSU para ser designado por este órgano.

A juicio de la representante estudiantil ante el CSU la universidad vivió una *“crisis de democracia”* pues *“la comunidad universitaria ha dejado de manera clara y contundente su posición sobre quién*

<sup>14</sup> Noticia publicada por Periódico del Meta el 23 de agosto de 2024. Disponible en: <https://periodicodelmeta.com/otroround-de-la-lucha-por-el-poder-en-unillanos/>

<sup>15</sup> Noticia registrada por: EL DIARIO. Disponible en: <https://www.eldiario.com.co/actualidad/665303/>

*quiere que sea esa persona (el rector)”*, por lo cual los estudiantes pedían *“que se cumpla la Sentencia 8.29 del 2022 donde aclara que la autonomía y la democracia universitaria están en manos de toda la comunidad y no solamente en sus directivas”*.

En este proceso el candidato ganador de la consulta terminó por retirarse de la contienda en medio de campañas de desprestigio que según manifestó, lo afectaron a él y a su familia<sup>16</sup>, mientras se mantiene el candidato Luis Fernando Gaviria, quien busca reelegirse por cuarta vez, pese a que en la consulta sólo obtuvo el 37 % de los apoyos<sup>17</sup>.

#### D) Democracia Universitaria: el caso de la Universidad de Nariño.

Los autores retoman la experiencia al interior de la Universidad de Nariño como una excepción a la mencionada ausencia de vinculatoriedad de las decisiones tomadas por los estamentos que conforman las instituciones de educación superior en esta materia, pues en esta institución se ha establecido estatutariamente un procedimiento en el que la comunidad universitaria tiene la capacidad de elegir mediante su voto a la persona que asume la rectoría. El mecanismo de elección directa de rector se institucionalizó desde 1998, cuando mediante el Acuerdo número 026 de junio de ese año se modificó el Estatuto General de la Universidad<sup>18</sup>.

Se retoma el actual Estatuto General de la Universidad de Nariño, el cual establece en su artículo 118 que la elección de las directivas universitarias, el rector, los decanos y los directores de departamento académico corresponderá a un periodo de cuatro años mediante el voto directo de los profesores vinculados por concurso y de los estudiantes<sup>19</sup>. Para estos efectos, los resultados de cada elección son reducidos a términos porcentuales y se ponderan en 50 % para cada estamento, siendo electo quien reúna la mayor suma de estos personajes. En el marco del proceso de socialización de las propuestas de los/as aspirantes, se realizan foros programáticos, uno por cada facultad.

#### E) Antecedentes legislativos.

En la Exposición de Motivos se registran dos antecedentes legislativos recientes relacionados con el objeto de la presente iniciativa:

El primer antecedente corresponde al Proyecto de Ley Estatutaria número 224 de 2023 *“Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la educación*

<sup>16</sup> Noticia registrada por: El Expreso. Disponible en: <https://elexpreso.co/hoy/consenso-en-la-universidad-tecnologica-depereira-luis-fernando-gaviria-volvera-a-liderar/>

<sup>17</sup> Noticia registrada en: Revista RAYA. Disponible en: <https://revistaraya.com/la-universidad-publica-de-pereira-trapada-en-el-poder-del-expresidente cesar-gaviria.html>

<sup>18</sup> El proceso democrático de elecciones de la Universidad de Nariño. Udenar Periódico, 27 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.udenar.edu.co/el-proceso-democratico-de-elecciones-de-la-universidad-de-narino/>

<sup>19</sup> Estatuto General de la Universidad de Nariño, artículo 118. Disponible en: <https://electronica.udenar.edu.co/wp-content/uploads/2020/10/Estatuto-General.pdf>

*y se dictan otras disposiciones*”, el cual consagra en su artículo 5º una serie de principios relacionados con el ejercicio de la democracia en las instituciones educativas, específicamente en su literal s):

**“s) Democracia. El gobierno y la gestión de la educación deberán ser democráticos, participativos, pluralistas y directos acordes con la regulación aplicable. Los establecimientos educativos e instituciones de educación superior garantizarán la participación real y efectiva de los sujetos integrantes de la comunidad educativa para la toma de decisiones”.** (Las negrillas no hacen parte del texto original).

En similar sentido, en el artículo 12 del mismo proyecto de ley se refieren los deberes y obligaciones del Estado, señalando en el literal o) lo siguiente:

**“o) Promover, apoyar y garantizar la participación en la dirección y funcionamiento de los establecimientos educativos e instituciones de educación superior de manera democrática, participativa, pluralista y directa”.** (Las negrillas no hacen parte del texto original).

Un segundo antecedente se encuentra en el Proyecto de Ley número 247 de 2022 “*por la cual modifica parcialmente la Ley 30 de 1992, implementando mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección de los rectores de las universidades estatales, de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, y se dictan otras disposiciones*”, de iniciativa del honorable Representante Jaime Raúl Salamanca Torres. Esta iniciativa buscaba modificar parcialmente la Ley 30 de 1992, estableciendo lineamientos de democracia universitaria en la elección de los rectores de las universidades públicas, entre otras disposiciones.

En el articulado de este proyecto se modifica el artículo 66 de la Ley 30 de 1992, indicando que el rector será elegido mediante mecanismos de democracia universitaria que impliquen la participación vinculante de los estamentos estudiantiles, profesorales y del estamento de los trabajadores y personal administrativo.

#### F) Identificación del problema.

Finalmente, esta iniciativa lleva a cabo una identificación del problema a partir de las consideraciones expuestas, concluyendo que si bien, en el marco del principio constitucional de autonomía universitario y de las disposiciones relativas a la autonomía de las instituciones de educación superior se ha reconocido a estas instituciones la potestad de desarrollar sus propios mecanismos de elección de directivas y, en este marco, la mayoría de instituciones como las universidades estatales ha delegado en los consejos superiores la responsabilidad de la elección de rector/a, se ha manifestado abiertamente una inconformidad, por parte de la comunidad universitaria ante diversos procesos de elección y designación de rectores por parte de los cuerpos directivos de distintas Instituciones de Educación Superior en Colombia. Lo anterior no implica

que esta inconformidad no resulte extensible a las demás categorías de instituciones de educación superior públicas, especialmente considerando que las garantías en materia de autonomía política no deben ser excluyentes y, también deben ser parte del ejercicio de la autonomía de las instituciones universitarias, escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales.

### 5. ANÁLISIS DEL PONENTE

#### 5.1. Naturaleza ordinaria de la iniciativa legislativa

En primer lugar, se comparte la conclusión relativa a la naturaleza y trámite de la presente iniciativa legislativa, ya que en consideración de lo establecido en la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, por medio de la cual se adopta el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes, así como de la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, el trámite a surtirse en la presente oportunidad corresponde al trámite de una ley ordinaria.

Conforme al Capítulo Sexto del Título II de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, se estableció un proceso legislativo ordinario como regla general, el cual no resulta aplicable a aquellos asuntos cuya naturaleza exige trámites especialidades conforme la Sección 6A del referido capítulo. Por lo tanto, si bien no se cuenta con una disposición normativa que determine específicamente los asuntos que deben ser objeto del trámite de una ley ordinaria, por exclusión se ha interpretado que estos asuntos corresponderán a aquellos que no se encuentran expresamente comprendidos dentro de las categorías de ley y la Constitución que cuentan con un trámite especial. En consecuencia, considerando que la vinculación de la presente iniciativa al trámite legislativo a una ley estatutaria podría eventualmente resultar relevante, se retomarán las disposiciones que conforme a la Constitución Política y la Ley 5<sup>a</sup> de 1992 requieren de dicho trámite.

A nivel constitucional se consagró en el artículo 152 de la Constitución Política lo siguiente:

**“ARTÍCULO 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:**

- a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;**
- b) Administración de justicia;**
- c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;**
- d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana.**
- e) Estados de excepción.**
- f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley”.**

A nivel legislativo se estableció en el artículo de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992 lo siguiente:

*“ARTÍCULO 207. Materias que regula. Se tramarán como proyectos de ley estatutaria, de conformidad con el artículo 152 y concordantes de la Constitución Política, los referidos a las siguientes materias:*

1. *Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección.*
2. *Administración de justicia.*
3. *Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos.*
4. *Estatuto de la oposición y funciones electorales, reglamentando la participación de las minorías (art. 112 inc. 3 constitucional).*
5. *Instituciones y mecanismos de participación ciudadana.*
6. *Estados de excepción, regulando las facultades que de ellos se originan (art. 214 ord. 2 constitucional)”.*

Considerando las mencionadas causales de un trámite legislativo estatutario, debe precisarse que un intento de equiparar los asuntos objeto de en la presente iniciativa y las causales ya referidas, resultaría contrario a lo determinado por la Corte Constitucional en su jurisprudencia. Lo anterior por cuanto el contenido de la presente iniciativa legislativa no busca regular el núcleo esencial de derecho fundamental alguno, ya que si bien existe una relación con derechos fundamentales como a la educación o algunos derechos políticos, esto no bastaría para considerar que se busca regular su núcleo esencial, debido a que, en su lugar, se buscan adoptar estándares que deberán ser materializados en el marco de la respectiva autonomía con la que cuentan las instituciones de educación superior. Escenarios similares tuvieron que ser analizados por la Corte Constitucional, especialmente a raíz del estudio de constitucionalidad realizado a algunas disposiciones consagradas en la Ley 30 de 1992. Resulta pertinente rescatar las consideraciones adoptadas por la Corte Constitucional en Sentencia C-311 de 1994, providencia en la que se valoraron objeciones similares:

*“El contenido de la Ley 30 de 1992 –al no regular un derecho fundamental, sino establecer pautas para la organización de un servicio público– no corresponde exactamente a lo que debe ser el objeto de una ley estatutaria, al tenor de lo dispuesto en el artículo 153, literal a) de la Carta Política. Desconocer lo anterior –como lo pretenden los demandantes– implicaría, repetimos, que toda normatividad, incluyendo las disposiciones contenidas en los Códigos, tendría el carácter de ley estatutaria, lo que a todas luces resulta una carente de lógica jurídica y una forma de entrablar la actividad legislativa y entorpecer las funciones de esta Corte; de ser ello así, cualquier ley de la República que de una forma u otra se relacione con un derecho fundamental –sin que llegue a regular su núcleo esencial– tendría que ser tramitada en una sola legislatura, aprobada por la mayoría de los integrantes del Congreso, y ser revisada previa y automáticamente por la Corte Constitucional”.*

Es así, como no resultaría contrario a lo consagrado en la Constitución Política elevar a nivel legal estándares destinados a la participación democrática y vinculante de los estamentos que componen las instituciones de educación superior de carácter público durante los procesos de elección de rectores y directores, ya que se lograría incorporar disposiciones normativas razonables que promueven los derechos políticos y respetan el principio constitucional de autonomía universitaria.

En segundo lugar, se considera que la presente iniciativa ofrece alternativas a la problemática evidenciada en aras de promover procesos democráticos al interior de las instituciones de educación superior de carácter público en el marco de los procesos de elección de sus rectores y directores, mediante el establecimiento de principios que garanticen el carácter vinculante de la participación de los estamentos que componen la comunidad académica, sin afectar el principio de autonomía universitaria consagrado en la Constitución Política.

## 5.2. Conveniencia de la iniciativa

### 5.2.1. El Manifiesto Liminar de Córdoba, el movimiento estudiantil colombiano y el Gobierno Universitario

La historia del movimiento estudiantil universitario latinoamericano está fuertemente inspirado por la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918. Sin embargo, más de 100 años después de su proclama, sus principios no se materializan a plenitud.<sup>20</sup> Se considera pertinente retomar los diez postulados de la Reforma de Córdoba, consignados por los estudiantes de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) en junio de 1918, exponen tanto el legado, como los retos y desafíos que tiene tanto el movimiento estudiantil latinoamericano, como los gobiernos de estas naciones, para dignificar y transformar positivamente la educación superior. Estos son:

1. Libertad de cátedra
2. Autonomía Universitaria
3. Docencia libre
4. Cogobierno
5. Libertad académica
6. Gratuidad de la enseñanza
7. Unidad Latinoamericana
8. Asistencia libre a clases
9. Vinculación de la Universidad con el resto del sistema educativo
10. Misión social de la universidad.

Sobre el numeral cuatro, que atiende directamente el propósito del presente proyecto de ley, este tuvo como propósito que **profesores, estudiantes**

<sup>20</sup> Esta sección se realizó basándose en la lectura de: Acevedo, A. (2018). El Manifiesto Liminar de Córdoba ayer y hoy.

Disponible en: <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/el-manifiesto-liminar-de-cordoba-ayer-y-hoy/>

**y egresados participasen en el gobierno universitario**, con el fin de alcanzar una universidad latinoamericana moderna, la cual debe apostar por ser una institución abierta, científica, libre, crítica, y en especial, con un amplio sentido social.

En el mismo sentido, el cogobierno aparece como un elemento condicionante de la autonomía universitaria. El imperativo de una democracia participativa como garantía de una independencia real de los diferentes poderes económicos y políticos, así como una manifestación de las aspiraciones y visión de los estamentos universitarios, permiten una comprensión más completa y compleja del rol de la universidad en las sociedades latinoamericanas.

Además, si entendemos a la autonomía como la decisión de actuar libremente según el dictamen moral de la propia conciencia, la extrapolación de dicho concepto a la Universidad, y a las demandas expuestas en Córdoba, invita a comprender la autonomía como la libertad para **crear conocimiento en la diversidad, sin radicalismos políticos, regulada por la diferencia, y no por la homogeneización, auténtica en su complejidad y particularidad**.

En efecto, la reforma de Córdoba, más allá de buscar que los estudiantes tuviesen un espacio de acción política, se propuso influir en la realidad política y social de Latinoamérica, objetivo que se logró, en el sentido de que este es un punto de partida para el accionar universitario en los países de la región, incluyendo a Colombia.

Continuando, es posible construir un barrido histórico del desarrollo del movimiento estudiantil colombiano, sus demandas, y la relación de este con la búsqueda de la democracia universitaria como mecanismo para fortalecer la autonomía. La generación de universitarios de la primera mitad del siglo XX dentro las bases de la lucha por este objetivo, al proponer que el cogobierno favoreciera el alcance de mayores márgenes de autonomía universitaria.<sup>21</sup>

Es importante señalarlo: la **búsqueda de un espacio legítimo para el estudiantado en la estructura del gobierno universitario colombiano ha sido un objetivo histórico**.

El movimiento estudiantil colombiano surgió en el marco del proceso de modernización estatal y social propio de la primera mitad del siglo XX. La celebración del primer Congreso Internacional de Estudiantes de la Gran Colombia de 1910, la revuelta estudiantil de 1929, la movilización de mayo de 1938, las pedreras de 1946 y las movilizaciones que acompañarían la caída de la dictadura de Rojas Pinilla en 1957 son algunos de los hitos de apogeo de las demandas estudiantiles.

<sup>21</sup> Información basada en la lectura de: Tarazona, A. & Malte, R. (2003). Gobernabilidad universitaria: las primeras luchas por el cogobierno universitario en Colombia. Recuperado de: <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/PYS/article/view/2767/2489>

En 1936, con la reforma universitaria, se abrió el debate sobre el papel que tenía la universidad al interior de una sociedad que pretendía modernizarse, lo que llevó a la reformulación de su rol en el desarrollo científico, social y académico del país, considerándolo como una verdadera potencia modernizadora. En cada uno de estos eventos, el movimiento estudiantil jamás dejó de reclamar espacios de participación en el manejo de la universidad. El reclamo por la autonomía, entendida de esta manera, siempre ha permanecido en el centro de las demandas de la comunidad universitaria.

Uno de los puntos coyunturales de esta discusión fue la crisis universitaria de 1971-1972, que expuso como el problema fundamental de la universidad colombiana estaba relacionado con el monopolio del poder necesario para determinar el rumbo de las instituciones universitarias. Se vivía en un escenario en el cual las autoridades políticas como de la nación, los profesores, los estudiantes, trabajadores además de las fuerzas políticas extrauniversitarias convirtieron a la Universidad en un escenario de disputa política.

Al inicio del nuevo siglo, en el año 2005<sup>22</sup>, el **rechazo a la imposición de directivos en las universidades públicas** fue uno de los puntos del pliego petitorio construido por alrededor de 29 universidades públicas en el marco de un Paro Nacional Universitario Multiestamentario convocado para el 13 de abril de dicho año. Este episodio expresó una vez más las luchas históricas del movimiento estudiantil colombiano, el cual se ha opuesto sistemáticamente a las lesiones a la autonomía académica de las universidades, la limitación presupuestal que mantiene el modelo de financiación vigente y la exclusión de las negociaciones del TLC con los Estados Unidos. Se confirma, una vez más, cómo la exigencia de autodeterminación interna y rechazo a la injerencia en la designación de los cargos directivos de las Universidades Públicas del país ha sido un constante en los reclamos del movimiento universitario estatal.

Retomando un evento más contemporáneo, entre marzo y noviembre del 2011, el movimiento estudiantil desarrolló una serie de movilizaciones masivas para oponerse a la reforma de la Ley 30 de 1992, presentada en su momento<sup>23</sup>. La consolidación coyuntural de las demandas de los estudiantes propició la construcción de un programa mínimo, el cual, entre sus diferentes puntos, abordó el problema de la autonomía universitaria, exigiendo que esta debía ser entendida como:

<sup>22</sup> Información basada en la lectura de: [https://www.archivodelosddhh.gov.co/saia\\_release1/almacenamiento/APROBADO/2018-04-06/433507/anechos/1\\_1523301485.pdf](https://www.archivodelosddhh.gov.co/saia_release1/almacenamiento/APROBADO/2018-04-06/433507/anechos/1_1523301485.pdf)

<sup>23</sup> Información basada en la lectura de: <http://manecolombia.blogspot.com/2011/10/programa-minimo-delmovimiento.html>

- La facultad de las Instituciones de Educación Superior para definir sus cuerpos de gobierno de manera democrática y con participación mayoritaria de los estamentos que componen la comunidad universitaria en dirección de la misma.
- Definición autónoma de sus agendas investigativas, programas, currículos y contenidos por miembros de la comunidad académica como herramienta para asegurar la calidad.
- Determinación autónoma del gasto, en base a las necesidades, prioridades y definiciones de la comunidad universitaria.
- Bajo ninguna circunstancia se puede entender que en virtud de la autonomía universitaria se obligue a las universidades públicas a basarse en sus propios esfuerzos económicos para garantizar su funcionamiento e inversión.

Se entiende entonces que entre las demandas del movimiento universitario es posible vislumbrar como la participación directa de los estamentos de la comunidad educativa en la elección de los cargos directivos, y por ende de la dirección de las instituciones, es un imperativo para garantizar una autonomía real, reforzando así la justificación y pertinencia de este proyecto de ley.

### 5.2.2. Elección de Rector: el caso colombiano

La universidad latinoamericana<sup>24</sup> fue fundada bajo el modelo de la Universidad de Salamanca, sobre el cual se establecieron las primeras universidades coloniales en Hispanoamérica. Con el advenimiento de las repúblicas independientes, la figura de la universidad se transformó para responder a las nuevas exigencias de desarrollo, así como la apertura liberal a las ciencias y el acceso a las capas medias de la sociedad a la educación.

Las diversas transformaciones de la relación Estado – universidad, y la influencia del movimiento estudiantil universitario en las mismas, ha desarrollado una serie de transformaciones, brevemente abordadas en el hito anterior. Con la llegada de la Constitución Política de 1991, y la posterior promulgación de la Ley 30 de 1992, la educación superior y sus órganos de dirección han sido reglamentados, dándole centralidad al Consejo Superior Universitario. A continuación, se recupera un parangón sobre la participación de la comunidad universitaria en el gobierno universitario entre la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>24</sup> Redacción basada en la lectura de: Castro, E. (2015). Los conceptos de autonomía y democracia universitaria en la Universidad Pública Colombiana, en el marco de la Globalización y a través de la educación por competencias. 1992 –2013. Disponible en: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12778/CentenoCastro-Edilberto-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Universidad	UNAM (Ley Orgánica de 1945)	Universidad Nacional de Colombia (Ley 30/1992, Decreto 1210/1993 y Acuerdo 611/2005)	CONVENCIOS
<b>Corpos Colegiados Superiores</b>	Consejo Universitario D. 41% R.P. 39% R.E. 19% R.T. 0,9% C.U. 100% R.C.U. 59%	Consejo Superior D. 12,5% G.N. 37,5% R.P. 12,5% R.E. 12,5% C. 25% C.U. 37,5% R.C.U. 25%	D. Directivos universitarios. G.N. Gobierno nacional. R.P. Representación profesional. R.E. Representación estudiantil. R.E.P. Representación de los egresados. C.U. Comunidad universitaria. R.C.U. Representantes de la comunidad universitaria. R.T. Representación de los trabajadores administrativos. R.Or. Representación de los gremios del capital. R.S. Representación sindical. O. Otros.
<b>Elección o nombramiento del rector</b>	Junta de Gobierno 100% nombrados directamente por el Consejo Universitario. M.B. Por la Junta de Gobierno	Consejo Académico D. 87,8% R.P. 6,1% R.E. 6,1% C.U. 100% R.C.U. 12,2%	Nombrado por el Consejo Superior, después de una consulta previa no vinculante.

Imagen 01. Cuadro comparativo. Participación de la comunidad universitaria en el gobierno universitario.

Por: Múnera, 2011, p. 34, como se citó en Castro, 2015<sup>25</sup>.

El cuadro permite evidenciar la baja participación de la comunidad universitaria en el gobierno universitario de las universidades estatales u oficiales colombianas, siendo que el modelo vigente lleva a que, de los miembros del Consejo Superior Universitario, solo el 37,5% sean miembros de la comunidad universitaria. Por la misma línea, se recuerda cómo actualmente el nombramiento del rector es definido con una baja participación de la comunidad, siendo que este es designado por el CSU, y se presenta una consulta previa que no tiene ningún efecto vinculatorio.

Por lo mismo, no se evidencia una dirección democrática de la universidad pública en Colombia, ya que el órgano máximo de decisión cuenta con bajos niveles de representación y de participación de la comunidad universitaria, limitando así la participación de los diferentes estamentos en las discusiones y decisiones sobre el presente y futuro de los diferentes planteles educativos, limitando el debate y dando pie a la politización de las Universidades Estatales.

Como se refirió previamente en este informe, un caso excepcional es la de la designación del Rector de la Universidad de Nariño, la cual se posiciona como la única Universidad en Colombia que cuenta con una votación estamentaria, definitoria, vinculante y ponderada, existiendo una participación orientada a reflexionar sobre el destino de la vida universitaria en un acto tan trascendente como es la elección del Rector, Decanos de Facultad y directores de Departamento<sup>26</sup>.

Este mecanismo surge mediante el Acuerdo número 026 de junio de 1998 del Consejo Superior, con el cual se modificó el artículo 28 del Estatuto General de la Universidad, dando lugar a la elección directa del Rector, mediante el voto directo de los profesores y estudiantes regulares de la Universidad de Nariño.

<sup>25</sup> Recuperado de: <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/2c2cf445-e468-4063-bdce-289351747d4e/content>

<sup>26</sup> Basado en la información disponible en: <https://www.udesar.edu.co/el-proceso-democratico-de-elecciones-de-la-universidad-de-narino/>

Traer este ejemplo a colación permite también reconocer los alcances del legislador en las determinaciones de la elección de los rectores y demás integrantes de los Consejos Superiores, siendo que la autonomía faculta a los claustros universitarios para autodeterminarse administrativamente, por lo que las especificidades de la elección deben ser determinada internamente. Sin embargo, la emisión de lineamientos generales, como pretende este proyecto, se encamina a garantizar que las Universidades implementen el principio rector de la vinculación de la comunidad universitaria en la elección del Rector, y eliminar el sistema actual que abre la puerta al clientelismo y a la injerencia de los intereses políticos locales y nacionales.

### 5.2.3. Autonomía Universitaria y participación estamental

Esta justificación se ha propuesto entender las garantías de democracia universitaria como una profundización del principio constitucional de la autonomía universitaria, exponiendo, así como este proyecto en vez de ir en contravía de dicho principio, lo promociona y profundiza. Para esto, se rescatan algunos debates al respecto.

En la dimensión teórica, pueden encontrarse tres grandes ideas sobre la praxis democrática<sup>27</sup>: la idea de una democracia representativa, en clave liberal, que se basa en los procedimientos y en el respeto de las libertades individuales; la idea de una democracia socialista que enfatiza en la igualdad de condiciones materiales como requisito para participar; y la democracia pura o directa, relacionada con la soberanía popular.

El Estado Social de Derecho es una apuesta por reunir dichas perspectivas, fundándose en la idea de la soberanía popular, mediatizada por el sistema representativo y soportado en un sistema de valores igualitarios compartidos.

También, recordar como la universidad trasciende la formación en competencias profesionales, y se constituye en un escenario de formación política y ética de los ciudadanos. Idealmente, los claustros universitarios deben evitar emular las prácticas políticas que se desarrollan en el llamado ‘país político’ colombiano, pues el objeto y naturaleza de las instituciones universitarias es diferente a las del Estado.

Sin embargo, como se ha evidenciado en esta justificación, el ejercicio del gobierno universitario parece superponer la representación sobre la participación directa y la deliberación estamental, cuando precisamente estas están llamadas a ser los ejercicios fundantes del gobierno universitario. Diferentes estudios<sup>28</sup> han denotado como, por el

<sup>27</sup> Basado en la información disponible en: Pardo, O. (2003) Democracia y gobierno en la Universidad. Recuperado de: <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/706>

<sup>28</sup> Información basada en la lectura de: <https://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/b807bc04-e022-4c6d-bada-5b5274c9744a/gobierno-universitario.pdf?MOD=AJPERES>

contrario, el diseño del gobierno universitario refleja los rasgos de la cultura política colombiana: politiquería, lealtades y transacciones que funcionan en las altas esferas del gobierno y en las facultades, departamentos y centros de enseñanza, siendo que las consultas no vinculantes se han convertido en una ficción de participación universitaria. He aquí la necesidad de darle peso a las consultas a los estamentos, volverlas vinculantes.

Este proyecto de ley busca que la deliberación interna y el proceso de decisión autónoma de los integrantes de la comunidad universitaria adquiera mayor peso en el órgano de dirección institucional, el Consejo Superior Universitario. Esto, reconociendo que la finalidad de la autonomía es precisamente la independencia de los claustros universitarios con respecto al ejercicio de los diferentes poderes (políticos, económicos, culturales, sociales y demás) en los campos cognitivos articulados en la educación superior<sup>29</sup>.

La concreción de la autonomía como autodeterminación de las comunidades universitarias requiere de mecanismos políticos equitativos que permitan la adopción de decisiones colectivas vinculantes, en medio de la heterogeneidad de sus miembros, esto, en palabras de la Mesa Amplia de Profesoras y Profesores de Universidades Públicas, al abordar el tema de la autonomía y la democracia universitaria.

Implica esto una reforma a las disposiciones de la Ley 30 de 1992, como la aquí propuesta, de manera tal que la representación del gobierno nacional, externa a los estamentos universitarios, no sea mayor a la de la comunidad universitaria. Solamente, mediante la garantía de gobiernos universitarios democráticos, será posible el ejercicio real y pleno del principio constitucional de la autonomía universitaria.

Ampliando, la democracia universitaria puede definirse<sup>30</sup> con base a la estrecha relación entre el ejercicio de la democracia política y la construcción de conocimiento.

En palabras de Carl Sagan:

*“Los valores de la ciencia y los valores de la democracia son concordantes, en muchos casos indistinguibles. La ciencia prospera con el libre intercambio de ideas, y ciertamente lo requiere. [...] Tanto la ciencia como la democracia alientan opiniones poco convencionales y un vivo debate. Ambas exigen raciocinio suficiente, argumentos coherentes, niveles rigurosos de prueba y honestidad”*. (2005, p. 57, como se citó en Castro, 2015)

<sup>29</sup> Redacción basada en la lectura de: Eje: Autonomía y Democracia Universitaria. MANPUP. Recuperado de: <https://manpup-colombia.org/eje-autonomia-y-democracia-universitaria/>

<sup>30</sup> Redacción basada en la lectura de: Castro, E. (2015). Los conceptos de autonomía y democracia universitaria en la Universidad Pública Colombiana, en el marco de la Globalización y a través de la educación por competencias. 1992-2013. Disponible en: <https://repositorios.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12778/Centeno.Castro-Edilberto -2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Lo anterior, permite concluir que, efectivamente, la democracia es un principio fundante de la naturaleza autónoma de la universidad, pues representa una garantía para el libre desarrollo de la ciencia y el conocimiento.

Sobre la autonomía, es posible recatar el concepto kantiano, desde el cual se puede entender como “*la capacidad y libertad de autodeterminación que tiene la universidad para decidir el rumbo de la institución y gobernarla en los espacios académico, administrativo y financiero*” (Hernández, 2009, p. 209, como se citó en Castro, 2015). Esta definición da lugar a la comprensión de la comunidad académica como un sujeto colectivo.

Que una institución sea autónoma implica que es capaz de desarrollar, de manera colectiva, competencias encaminadas a definir prioridades,

así como construir y ejecutar sus propios proyectos institucionales. Esta autonomía no significa que el Estado debe desatenderse de las Universidades, sino que, por el contrario, se fundamenta en un fuerte supuesto de confianza en las capacidades y posibilidades de las instituciones de educación superior.

En consecuencia, se comparte el diagnóstico realizado por los autores del presente proyecto de ley, ya que puede evidenciarse que la presente iniciativa resulta una alternativa constitucional y pertinente a la problemática derivada de la ausencia de vinculatoriedad de las decisiones tomadas por los estamentos que conforman las instituciones públicas de educación superior, a través de estándares normativos que buscan profundizar los procesos democráticos al interior de estas instituciones y respetan su autonomía.

## 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En mi condición de ponente, someto a consideración de la corporación el siguiente pliego de modificaciones, que se refiere exclusivamente al artículo segundo del proyecto de Ley:

Texto aprobado en Comisión	Texto Propuesto
<p>Artículo 2º. Principios en la elección de rectores y directores en las instituciones de educación superior de carácter público. Sin perjuicio de la autonomía universitaria, serán principios de la elección de rectores y directores de las instituciones de educación superior de carácter público la participación democrática y la vinculatoriedad de las decisiones de sus estamentos.</p> <p>Su designación será realizada por el respectivo consejo superior universitario, consejo directivo u órgano que haga sus veces, considerando el resultado derivado del mecanismo electoral que implementará los principios consagrados en el presente artículo. Dicha designación, así como los requisitos para ostentar el cargo, se reglamentarán por las instituciones de educación superior en sus respectivos estatutos.</p>	<p>Artículo 2º. Principios en la elección de rectores y directores en las instituciones de educación superior de carácter público. Sin perjuicio de la autonomía universitaria, serán principios de la elección de rectores y directores de las instituciones de educación superior de carácter público la participación democrática y la vinculatoriedad de las decisiones de sus estamentos.</p> <p>El respectivo Consejo Superior Universitario, Consejo Directivo u órgano que haga sus veces, <u>designará la candidatura que obtenga el respaldo mayoritario de la comunidad universitaria mediante el proceso democrático que se implemente</u> de acuerdo con los principios consagrados en el presente artículo, <u>en el marco del principio la autonomía universitaria</u>. Dicha designación, así como los requisitos para ostentar el cargo, se reglamentarán por las instituciones de educación superior en sus respectivos estatutos.</p>

## 7. CONFLICTOS DE INTERÉS

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, se procede a realizar las consideraciones que describan circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa a los Congresistas de la República, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“*Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.*

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.

a) *Beneficio particular: 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.*

- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: 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 (...).*

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, con ponencia del Consejero de Estado Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por 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”.*

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de Ley podría derivar en conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que tenga participación en actividades vinculadas a la rectoría y dirección de las instituciones de educación superior de carácter público.

Sin embargo, es importante resaltar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime a los congresistas de identificar causales adicionales en las que pueda estar incuso.

## 8. IMPACTO FISCAL

El artículo 7º 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*”, establece lo siguiente:

*“ARTÍCULO 7º. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

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

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.*

No obstante, debe retomarse lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, con ponencia del Magistrado Jaime Araújo Rentería, en la cual se consideró que el estudio del impacto fiscal para un proyecto de ley no puede considerarse como un obstáculo insuperable para la actividad legislativa, ya que el Ministerio de Hacienda, debe fungir como entidad de apoyo considerando su competencia y las herramientas suficientes con las que cuenta para adelantar este tipo de estudios, complementando así las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas:

*“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. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso”.*

En este sentido la Corte Constitucional en Sentencia C-866 de 2010, con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, ha trazado las siguientes subreglas respecto al análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, de la siguiente forma:

*“En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto 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”; (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptualizar sobre la viabilidad económica del*

proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.

Finalmente, en Sentencia C-520 de 2019 emitida por la Corte Constitucional, con ponencia de la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger, se retomaron las siguientes subreglas:

“(i.) Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario, o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto;

(ii.) Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos;

(iii.) Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas legislativas bajo el entendido de que la no presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador;

(iv.) En caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido.

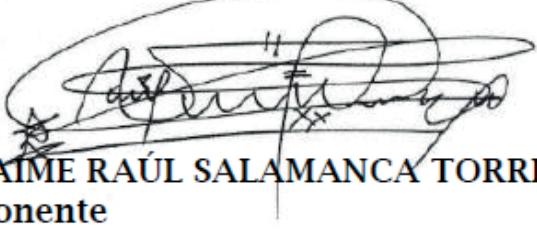
(v.) Analizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular”.

En consecuencia, debe advertirse que en el presente proyecto de ley no se ordena a las entidades públicas erogaciones presupuestales o beneficios tributarios. En este orden de ideas se tiene que la iniciativa no acarrea la necesidad de presentar un análisis de impacto fiscal por parte de los autores o del ponente, ni del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## 9. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, y dando cumplimiento a los requisitos señalados por la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, se presenta ponencia positiva y,

en consecuencia, se solicita a los miembros de la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes dar trámite al **segundo debate del Proyecto de Ley número 460 de 2024 Cámara**, “por medio de la cual se fortalece la democracia en la elección de rectores y directores de las instituciones de educación superior de carácter público y se dictan otras disposiciones”.



**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
**Ponente**  
**Representante a la Cámara**

## TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 460 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se fortalece la democracia en la elección de rectores y directores de las instituciones de educación superior de carácter público y se dictan otras disposiciones.

**El Congreso de Colombia,**

### DECRETA

**Artículo 1°.** Objeto. Adoptar disposiciones normativas destinadas al fortalecimiento de la democracia en el proceso de elección de rectores y directores al interior de las instituciones de educación superior de carácter público, estableciendo principios que garanticen la participación democrática y vinculante de sus estamentos, respetando el principio constitucional de autonomía universitaria.

**Artículo 2°.** *Principios en la elección de rectores y directores en las instituciones de educación superior de carácter público.* Sin perjuicio de la autonomía universitaria, serán principios de la elección de rectores y directores de las instituciones de educación superior de carácter público la participación democrática y la vinculación de las decisiones de sus estamentos.

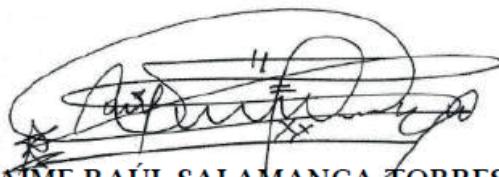
El respectivo Consejo Superior Universitario, Consejo Directivo u órgano que haga sus veces, designará la candidatura que obtenga el respaldo mayoritario de la comunidad universitaria mediante el proceso democrático que se implemente de acuerdo con los principios consagrados en el presente artículo, en el marco del principio la autonomía universitaria. Dicha designación, así como los requisitos para ostentar el cargo, se reglamentarán por las instituciones de educación superior en sus respectivos estatutos.

**Artículo 3°. Construcción colectiva.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley las instituciones de educación superior públicas contarán con dieciocho meses para la incorporación estatutaria de los mecanismos de participación que garanticen la inclusión y aplicación de los principios consagrados en el artículo anterior, garantizando

durante este proceso de incorporación la promoción de los principios de participación democrática y vinculatoriedad de los estamentos que la **componen**.

**Artículo 4º.** Vigencia. La presente Ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y publicación en el *Diario Oficial*. Se derogan todas aquellas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que sean contrarias o incompatibles con lo establecido en la presente Ley.

De los honorables Congresistas,



**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
**Ponente**  
Representante a la Cámara

## CONTENIDO

Gaceta número 2315 - Miércoles, 10 de diciembre de 2025

### CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENTIAS	Págs.
Informe de Ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta Proyecto de Ley número 398 de 2025 Cámara, 212 de 2024 Senado, por el cual se modifica parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones .....	1
Informe de ponencia positiva para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta del Proyecto de Ley número 460 de 2024 Cámara, por medio de la cual se fortalece la democracia en la elección de rectores y directores de las instituciones de educación superior de carácter público y se dictan otras disposiciones.....	19