

Bogotá D.C. 14 de abril de 2020

Honorable Representante

**CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX**

Presidente

**MESA DIRECTIVA**

Cámara de Representantes del Congreso de la Republica  
Ciudad

1

**Asunto: Proyecto de Ley No. \_\_\_\_ De 2020 “Por medio del cual se establecen las bases para un modelo de educación digital y flexible”**

Respetado Presidente,

En mi condición de Representante a la Cámara del Congreso de la Republica he radicado el presente Proyecto de Ley “Por medio del cual se establecen las bases para un modelo de educación digital y flexible”, el cual, busca establecer las bases para un modelo educativo en los niveles, básico, medio y superior que integre modelos pedagógicos flexibles que privilegien el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, como herramientas que pueden contribuir a la ampliación de la cobertura, el acceso y la reducción de los costos asociados a la educación, dado el carácter de servicio público con función social y de derecho fundamental de todos los colombianos.

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

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

Cordialmente,

  
**LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA**

Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68, Of. 628, Edificio Nuevo del Congreso Teléfonos 4325100 Ext. 3690/4044

[leon.munoz@camara.gov.co](mailto:leon.munoz@camara.gov.co)

Bogotá D.C.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_\_\_ DE 2020 CÁMARA**  
**“Por medio del cual se establecen las bases para un modelo de educación digital y flexible”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

2

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto:** el propósito de la presente ley es establecer las bases para un modelo educativo que utilice como herramientas de transmisión del conocimiento las tecnologías de la información y las comunicaciones, a través de plataformas digitales y el servicio público de Internet, mediante la prestación del derecho fundamental y servicio educativo de manera virtual, con el fin de aumentar la cobertura, reducir costos y aumentar la calidad educativa en todos los ciclos de formación.

**Artículo 2. Principios:** La presente iniciativa parte del reconocimiento de la educación como un derecho fundamental y luego como un servicio público, por lo tanto, los principios que rigen la educación virtual son los siguientes:

**Universalidad:** Todos los habitantes tienen derecho a acceder a la educación de acuerdo a las normas que los rigen; es decir, de acuerdo con su forma, condiciones y limitaciones.

**Equidad.** Todos los habitantes tienen derecho a la educación y a la prestación del servicio en términos de equidad, respetando los requisitos determinados por la ley, privilegiando el acceso de las comunidades menos favorecidas y marginadas.

**Continuidad:** El derecho fundamental y el servicio de educación no debe interrumpirse bajo ninguna circunstancia, excepto por calamidad pública o ambiental, o por las causas de fuerza mayor. Será obligación del Estado garantizar acceso a toda la población, y diseñar las estrategias que permitan su cobertura universal, privilegiando el uso de las nuevas tecnologías.

**Obligatoriedad:** Los responsables de proteger e incentivar el derecho a la educación, así como prestar el servicio, ya sea el sector público o un particular, no podrán interrumpir su protección y prestación en ningún momento, y tendrán el deber de adaptar gradualmente sus currículos o programas educativos para ofrecerlos por medios tecnológicos como la Internet, la Radio y la Televisión digital, con idéntica equivalencia a los que se ofrecen en la modalidad presencial.

**Artículo 3. Definiciones:** Para efectos de la presente iniciativa se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**

Carrera 7 No. 8 – 68, Of. 628, Edificio Nuevo del Congreso Teléfonos 4325100 Ext. 3690/4044

[leon.munoz@camara.gov.co](mailto:leon.munoz@camara.gov.co)

Bogotá D.C.

**Educación digital:** Entendida como la educación a distancia o virtual que hace uso de tecnologías digitales y que tiene como objetivo la adquisición de competencias y habilidades tanto para profesores como para estudiantes, privilegiando el uso plataformas digitales.

La educación digital representa un cambio de paradigmas, de la era industrial a la era del conocimiento; de la transmisión de información al objetivo último de aprender a manejar o utilizar un nuevo método de estudio.

**Modelos educativos flexibles:** Son propuestas pedagógicas, metodológicas, logísticas y administrativas, diseñadas especialmente para la atención educativa de la población joven, adulta y las personas que no tiene la facilidad de acceder a la educación formal de manera presencial; con las cuales se hace énfasis en el reconocimiento de los aprendizajes previos, el diálogo y la participación activa, el trabajo individual y grupal, la integración curricular y el aprendizaje en contexto por medio del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Estos modelos deberán cumplir con las competencias y los estándares de calidad establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, se implementarán en instituciones educativas y sedes oficiales y privadas, promoviendo modelos educativos que permitan el acceso individual no presencial bajo la modalidad virtual a los distintos niveles de educación.

**Contenidos educativos digitales:** El contenido educativo digital comprende el conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas enfocados a conseguir los objetivos relacionados con la enseñanza y con completar competencias educativas en los niveles de educación básica, media, y superior por medio del uso de las tecnologías de la información, como son la Internet, la Radio, la Televisión y las plataformas digitales.

**Colegios Digitales:** Es una institución de educación básica y media reconocido por el Ministerio de Educación que ha apropiado las Tecnologías de la Información y la Comunicación para mejorar la experiencia de aprendizaje de sus estudiantes. Es así como, con la dotación tecnológica necesaria para la formación, estas operarán por medio de programas educativos digitales y tecnológicos equivalentes al modelo presencial, y ofrecerán una titulación equivalente.

**Universidades digitales:** Es una institución de educación superior y/o técnica reconocida por el Ministerio de Educación que ha apropiado las tecnologías de la Información y las Comunicación para mejorar la experiencia de aprendizaje de sus estudiantes. Es así como, con la dotación tecnológica necesaria para la formación, estas operarán por medio de programas educativos digitales y tecnológicos equivalentes al modelo presencial, y ofrecerán una titulación equivalente.

**TIC:** Tecnologías de la Información y las comunicaciones.

**Artículo 4. Implementación de la educación digital.** Las entidades territoriales podrán desarrollar planes, programas y proyectos para implementar la educación digital a través de la generación de modelos y contenidos digitales bajo la modalidad de presencia virtual, para prestarlos a través de colegios o universidades digitales, en todos los ciclos educativos. para ello podrán generar alianzas con instituciones educativas o instituciones de educación superior, del sector público o privado que cuenten con las respectivas acreditaciones por parte del Ministerio de Educación Nacional.

4

**Artículo 5. Capacitación en habilidades digitales.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley el Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Educación y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones establecerán programas para la capacitación de todos los entes educativos del país en todos los niveles de la oferta educativa, sobre el fortalecimiento de capacidades y aptitudes en el manejo de las TIC.

Así mismo, el Ministerio de Educación establecerá las bases para un modelo de educación por medio del uso de las TIC.

**Artículo 6. Política pública para la educación digital escolar.** El Gobierno Nacional tendrá seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para diseñar a través del Ministerio de Educación y del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones la política pública de educación digital escolar, atendiendo a las características de cobertura, penetración y acceso de la educación y tecnología a través de Internet y las plataformas digitales, de los distintos departamentos y municipios del país orientado a aumentar la cobertura para cada entidad territorial.

El Ministerio de Educación incluirá en los contenidos curriculares y propondrá para los proyectos educativos institucionales formas de integrar la educación digital.

**Artículo 7. Política pública para la educación digital superior.** El Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Educación y el Ministerio de las TIC tendrá seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para organizar junto con las instituciones de educación superior, las bases y criterios para la formulación de la oferta educativa por medio de plataformas digitales.

**Artículo 8. Servicio De Educación Para el Trabajo y El Desarrollo Humano.** Las instituciones que prestan el servicio de educación para el trabajo y el desarrollo humano, debidamente certificadas y acreditadas por el Ministerio de Educación podrán adelantar programas de formación laboral o formación académica de manera virtual, acorde a los

requisitos para el registro de educación de los programas y con la capacidad logística en materia de telecomunicaciones. Así mismo el Ministerio de educación, en un término de seis (6) meses una vez entrada en vigencia la presente ley definirá los requisitos para el ofrecimiento de los programas en esta metodología.

5

**Artículo 9. Seguimiento a la educación digital.** El Ministerio de Educación creará una dependencia encargada de supervisar y reportar los avances que se den en la consolidación del modelo nacional de educación TIC y reportará cada año al congreso sobre los avances en educación digital y virtual en los diferentes ciclos de formación.

**Artículo 10. Alianzas para la educación digital.** El Gobierno Nacional adelantará alianzas y convenios con el sector de las telecomunicaciones para generar mecanismos y políticas que permitan dotar de acceso a Internet a todas las poblaciones, para que las personas accedan a esta modalidad educativa con especial atención a las comunidades con menor cobertura en educación.

Igualmente, el Ministerio de Educación en Conjunto con el Ministerio de las TIC adelantará programas de convenio con el sector de las telecomunicaciones orientado a la dotación de equipos tecnológicos para que las personas accedan a esta modalidad educativa una vez se encuentre establecido el modelo por parte del Ministerio de Educación y del Ministerio de las TIC.

**Artículo 11. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

  
**LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA**  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68, Of. 628, Edificio Nuevo del Congreso Teléfonos 4325100 Ext. 3690/4044

[leon.munoz@camara.gov.co](mailto:leon.munoz@camara.gov.co)

Bogotá D.C.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_\_ DE 2020 CÁMARA**  
**“Por medio del cual se establecen las bases para un modelo de educación digital y flexible”**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente Proyecto de Ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en diez (10) partes que se presentan de forma ordenada dada la importancia del tema, estas son: (1) Introducción, (2) Problemática, (3) Objetivos del proyecto de ley, (4) Justificación y antecedentes, (5) Fundamento jurídico, (6) Impacto fiscal (7) Descripción del proyecto, (8) Declaración de impedimentos, y (9) Consideraciones finales.

**1. Introducción.**

Esta iniciativa constituye una respuesta a la tendencia internacional que reconoce la necesidad de la promoción de la educación digital, los avances en la educación a través de las TIC son amplios y cuentan con el apoyo tanto de la academia como de organizaciones internacionales de múltiple índole.

Desde la academia se ha reconocido que es imperativo establecer modelos educativos en los cuales la realidad digital en la que habitan los estudiantes pueda integrarse a la enseñanza, en lugar de actuar como contrarios, reconociendo que uno de los principales papeles desde la posición de las instituciones educativas, así como del educador debe ser el de establecer guías éticas para el uso de las herramientas informáticas, no limitar nunca el acceso a los contenidos; para ello hacen un llamado a los Estados para que construyan

modelos educativos digitales en todos los niveles especialmente en los niveles escolares iniciales, para que con ellos se puedan transformar las nuevas generaciones<sup>1</sup>.

En el caso de la educación superior se habla de la necesidad de promover las universidades digitales, entendiendo a estas como instituciones que cuentan con toda la infraestructura necesaria para soportar la digitalización del conocimiento, comprendiendo a esta infraestructura como los elementos físicos y elementos digitales imprescindibles para el correcto funcionamiento como son los servidores para el almacenamiento de información<sup>2</sup>, software que asegure que los usuarios puedan hacer un uso correcto y eficiente de las herramientas tecnológicas, entre otras.

7

De hecho, la academia propone desde el año 2010 que la universidad de la próxima década será la universidad digital, y no se han equivocado, en muchos países ya es posible obtener todos los niveles educativos vía digital. Sin embargo, en Colombia, pese que se han dado avances, tanto la cobertura, como la calidad y los costos siguen siendo una gran dificultad y no existe un modelo flexible que integre las tecnologías de una manera eficiente y masiva.

Dentro de los organismos internacionales destaca la posición de la UNESCO quienes reconocen que el papel de las TIC en la educación está orientado hacia el enriquecimiento de la misma, enfocándose en las posibilidades que ofrecen para el acceso universal a la educación, la superación de barreras de aprendizaje, la mejor formación de la docencia y la mejora en general de la calidad educativa. En este sentido hemos integrado el siguiente pronunciamiento de la UNESCO:

*“En su calidad de Organización principal de las Naciones Unidas para la educación, la UNESCO orienta el quehacer internacional con miras a ayudar a los países a entender la función que puede desarrollar esta tecnología en acelerar el avance hacia el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), una visión plasmada en la Declaración de Qingdao.*

*La UNESCO comparte los conocimientos respecto a las diversas formas en que la tecnología puede facilitar el acceso universal a la educación, reducir las diferencias en el aprendizaje, apoyar el desarrollo de los docentes, mejorar la calidad y la pertinencia del aprendizaje, reforzar la integración y perfeccionar la gestión y administración de la educación.”<sup>3</sup>.*

<sup>1</sup> <https://rusc.uoc.edu/rusc/es/index.php/rusc/article/view/v12n2-olcott-carrera-gallardo-gonzalez/2615.html>  
(Ética y Educación en la era digital: perspectivas globales y estrategias para la transformación local en Cataluña)

<sup>2</sup> [https://repositorio.grial.eu/bitstream/grial/257/1/Capitulo8\\_La%20Universidad%20de%20la%20pr%C3%B3xima%20d%C3%A9cada\\_La%20Universidad%20Digital.pdf](https://repositorio.grial.eu/bitstream/grial/257/1/Capitulo8_La%20Universidad%20de%20la%20pr%C3%B3xima%20d%C3%A9cada_La%20Universidad%20Digital.pdf) La Universidad de la próxima década: La Universidad Digital Francisco José García Peñalvo fgarcia@usal.es

<sup>3</sup> <https://es.unesco.org/themes/tic-educacion>

Fuera de lo planteado por la UNESCO, el presente proyecto encuentra un sustento adicional en la resolución **A/HRC/38/L.10**, para la “*promoción, protección y el disfrute de los derechos humanos en Internet*”<sup>4</sup>, que es el documento que establece que el acceso a Internet será considerado, de ahora en adelante, un derecho básico de todos los seres humanos. La resolución anima a todos los países a proveer a sus ciudadanos de acceso a la red y condena a las naciones que alteran esta libertad<sup>5</sup>.

8

Para el caso de América Latina los esfuerzos para dar una orientación a los Estados para avanzar en la consolidación de la educación digital se materializan en el ***Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento de América Latina y el Caribe (elac2015)*** desde la CEPAL, en la Tercera Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe en el 2010<sup>6</sup>.

En los citados documentos se establecieron lineamientos para la región de América Latina, para incluir las TIC en el modelo de educación. De estos documentos podemos destacar que, en términos de acceso a la educación, se hace prioritario alcanzar la universalización del acceso a Internet, haciendo inversión en infraestructura y tecnología, logrando que se tengan costos asequibles de Internet en los hogares y aprovechando al máximo las posibilidades que ofrece la televisión digital interactiva.

En lo relacionado con el servicio de educación sostiene que se debe asegurar el acceso a Internet en todas las instituciones educativas, se debe aumentar la densidad de computadores, se debe buscar que todo el personal docente tenga una formación básica en manejo de las TIC de forma que las puedan integrar efectivamente en el proceso de enseñanza-aprendizaje, se debe fomentar el desarrollo de aplicaciones interactivas promoviendo además la producción de contenidos públicos multimediales asequibles y con alta usabilidad que sean creados por maestros y alumnos, y se debe promover el apoyo a la Red Latinoamericana de Portales Educativos (RELPE) en todos los temas relacionados con el trabajo conjunto alrededor del uso de las TIC en la educación.

Por lo tanto, surge la imperiosa necesidad de plantear nuevas formas de operar el servicio de educación, teniendo en cuenta que es la educación uno de los problemas sociales que despiertan mayor sensibilidad en el país y vemos hoy que pese a que se han aumentado los recursos para este sector no ha sido posible conciliar un proyecto nacional que comprenda

<sup>4</sup> [https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d\\_res\\_dec/A\\_HRC\\_38\\_L10.pdf](https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_38_L10.pdf) 38/... Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet El Consejo de Derechos Humanos, Guiado por la Carta de las Naciones Unidas

<sup>5</sup> <https://computerhoy.com/noticias/internet/onu-declara-acceso-internet-como-derecho-humano-47674#:~:text=El%20Consejo%20de%20Derechos%20Humanos,los%20derechos%20humanos%20en%20Internet%E2%80%9D.> (La ONU declara el acceso a Internet como un derecho humano)

<sup>6</sup> <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/22580> (Plan de acción sobre la sociedad de la información y del conocimiento de América Latina y el Caribe (eLAC2015))



las necesidades reales del sector, aportando en la mejora de sus principales problemas como son: cobertura, costos y calidad e integrando un modelo de educación flexible que priorice el uso de las TIC.

El sistema de educación digital no solo servirá para mejorar el proceso de aprendizaje de aquellos estudiantes que decidan por la opción de aprender a cualquier hora, en cualquier momento y en cualquier lugar, sino también de aquellos que decidan asistir a un aula de clase para continuar su proceso de formación.

Su uso se ha comenzado a generalizar especialmente en universidades y empresas, pero paulatinamente se incrementa también su implementación en colegios y para personal individualizado.

La aplicación de una educación digital en universidades permite que los estudiantes, en cualquier momento, reciban atención personalizada, se relacionen con sus compañeros, sus profesores, accedan a diferentes servicios, formen conferencias digitales de trabajo o de debate, y tengan la oportunidad de entrar en contacto con la amplia comunidad universitaria, científica y cultural de todo el mundo.

Por otro lado, Colombia desde hace apenas 2 años ha desplegado una serie de programas, políticas públicas, y acciones administrativas, orientadas al fortalecimiento del sector de las telecomunicaciones y la conectividad, entre los que se destacan especialmente 3 procesos, la ley de modernización del sector TIC, La Subasta del Espectro, y la reglamentación del artículo 154 del PND 2018- 2022, que reglamenta el funcionamiento de las OTT.

En primer lugar, la ley de modernización de las TIC, *Ley 1978 de 2019*, la cual establece un marco general para el desarrollo y uso de las telecomunicaciones en el territorio nacional, cabe anotar que Colombia fue uno de los últimos países en América Latina en avanzar en una ley que permitiera la operatividad eficiente de las nuevas tecnologías.

Por su parte, la subasta del espectro electromagnético, que constituye un mecanismo que permite la ampliación de la cobertura, (en un proceso que por demás tuvo serias dificultades que dejaron entrever una disparidad de conceptos entre los oferentes y el proceso llevado a cabo para pujar por el espectro, a partir de la asignación de las bandas en las diferentes localidades y el pago del mismo en un porcentaje en obligaciones de hacer), es precisamente una herramienta que permite generar cobertura para el cierre de la brecha digital es que el proceso de subasta puede aportar a la educación digital.

Finalmente, en el PND se incluyó en el artículo 154 un mandato al gobierno nacional para adelantar la medida necesaria para regular el funcionamiento de las OTT, que se

encontraban en un limbo jurídico, haciendo aún más operativo la interacción digital. Todo esto reviste de un marco legal adecuado a la presión que su busca en el presente proyecto.

## 2. Problemática.

10

Actualmente la movilización social en favor de la educación se ha convertido en un constante problema para el Estado, adicionalmente los problemas educativos son un motor de desigualdad y marginación poblacional, esta situación se ve reflejada en los bajos niveles de escolaridad, y de calidad de la educación sobre todo en las regiones rurales y apartadas del país.

En Colombia según el DANE el 31,02% de la población son niños, niñas y adolescentes, es decir 15.454.633. De estos, según el Ministerio de Educación, un total de 10.164. 697 niños están matriculados en instituciones de formación preescolar, básica y media en el país<sup>7</sup>. El 9,9% en el nivel de preescolar, el 43,1% en básica primaria y el 47,1% en básica secundaria y media<sup>8</sup>, dejando un margen muy amplio de niños y niñas sin posibilidad de acceso a la educación.

En cuanto a las entidades educativas se encontraron en cifras del DANE que existen 53.295 sedes educativas censadas en Colombia en 2017, de estas 17.346 estaban en zonas urbanas y 35.949 en zonas rurales, pese a que hay mayor número de entidades en el sector rural no es esta una garantía de acceso ni de calidad.

<sup>7</sup> <https://www.dane.gov.co/files/dane-para-ninos/sabias-que.html> CIFRAS DANE

<sup>8</sup> <https://www.dane.gov.co/files/dane-para-ninos/sabias-que.html> CIFRAS DANE

## Educación

De las **53.295 sedes educativas** censadas en Colombia en 2017, **17.346** estaban en zonas urbanas y **35.949** en zonas rurales.

A nivel nacional se encontraban matriculados **10.020.294 estudiantes**. El 9,9% en el nivel de preescolar, el 43,1% en básica primaria y el 47,1% en básica secundaria y media. Así mismo, habían **478.294 docentes** ocupados.



11

Fuente: DANE - Educación Formal

Este panorama nos arroja que en niveles de educación básica y media existe un aproximado de **5, 289,996** niños y niñas sin acceso a la educación, cifra que es superior al 30 por ciento de la población infantil total del país, situación inaceptable en medio de la que se ha llamado la era digital, y que desconoce de las disposiciones constitucionales que exigen la universalidad de la educación.

Para el caso de la educación superior las cifras son aún más alarmantes según los últimos informes publicados por el Ministerio de Educación Nacional. De estos informes se han destacado y recopilado los siguientes datos:

### MATRÍCULA POR METODOLOGÍA

| METODOLOGÍA             | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| PRESENCIAL              | 1.489.885 | 1.609.487 | 1.652.726 | 1.793.906 | 1.896.653 | 1.960.949 | 1.989.216 | 1.994.043 | 1.938.633 |
| DISTANCIA (Tradicional) | 174.378   | 239.124   | 260.815   | 272.133   | 272.989   | 269.032   | 278.795   | 283.040   | 269.362   |
| DISTANCIA (virtual)     | 9.758     | 11.081    | 16.046    | 26.852    | 51.010    | 63.569    | 126.423   | 169.231   | 200.046   |
| TOTAL                   | 1.674.021 | 1.859.692 | 1.929.587 | 2.092.891 | 2.220.652 | 2.293.550 | 2.394.434 | 2.446.314 | 2.408.041 |

Fuente: SNIES - MEN

Como primer dato presentamos la información aportada por el Ministerio en materia de las metodologías que se emplean para impartir educación. En ella se destaca en primer lugar que, pese a que se menciona un componente de educación Virtual, el número de usuarios relacionado es muy bajo, entendiendo su potencial y sus beneficios económicos, y en segundo lugar no obedecen a los esfuerzos e inversiones que se han hecho para la ampliación de la cobertura de servicios tecnológicos, entendiendo que desde el año 2004 se establecieron programas encaminados a fortalecer la educación digital.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68, Of. 628, Edificio Nuevo del Congreso Teléfonos 4325100 Ext. 3690/4044

[leon.munoz@camara.gov.co](mailto:leon.munoz@camara.gov.co)

Bogotá D.C.

#### TASA DE COBERTURA

| AÑO                    | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      |
|------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| MATRÍCULA PREGRADO     | 1.587.760 | 1.745.983 | 1.812.500 | 1.967.053 | 2.080.440 | 2.149.504 | 2.234.285 | 2.280.327 | 2.234.962 |
| POBLACIÓN 17 A 21 AÑOS | 4.284.916 | 4.319.415 | 4.342.603 | 4.354.649 | 4.356.453 | 4.349.823 | 4.336.577 | 4.317.994 | 4.297.425 |
| COBERTURA              | 37,05%    | 40,42%    | 41,74%    | 45,17%    | 47,76%    | 49,42%    | 51,52%    | 52,81%    | 52,01%    |

Fuente: SNIES - MEN - Proyecciones de población DANE

12

Pese a que se ha evidenciado un avance progresivo en cuanto a la cobertura en la educación superior desde el año 2010, las cifras resultan altamente alarmantes a corte de 2018, dado que el 48% de la población colombiano no cuenta con cobertura de educación, cifra que reviste de pertinencia el presente proyecto, y que como se mencionó anteriormente contradice el mandato constitucional, y el deber de garantizar acceso y cobertura para todos los colombianos.

#### MATRÍCULA POR SECTOR

| SECTOR  | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      |
|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| OFICIAL | 927.295   | 995.826   | 1.017.138 | 1.089.911 | 1.142.084 | 1.167.888 | 1.194.697 | 1.241.790 | 1.210.156 |
| PRIVADA | 746.726   | 863.866   | 912.449   | 1.002.980 | 1.078.568 | 1.125.662 | 1.199.737 | 1.204.524 | 1.197.885 |
| TOTAL   | 1.674.021 | 1.859.692 | 1.929.587 | 2.092.891 | 2.220.652 | 2.293.550 | 2.394.434 | 2.446.314 | 2.408.041 |

Fuente: SNIES - MEN

En cuanto a las matrículas educativas ofrecidas en el sector privado comparado con el sector público, resulta impactante que apenas supere en 13.000 estudiantes el sector público al privado, siendo una obligación del Estado la garantía de su acceso, calidad y su cobertura.

A continuación, otras cifras relevantes del Ministerio de Educación:

#### MATRÍCULA POR SEXO

| SEXO   | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      |
|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| MUJER  | 863.092   | 969.121   | 1.008.689 | 1.103.197 | 1.171.634 | 1.214.001 | 1.266.120 | 1.294.554 | 1.275.663 |
| HOMBRE | 810.929   | 890.571   | 920.898   | 989.694   | 1.049.018 | 1.079.549 | 1.128.314 | 1.151.760 | 1.132.378 |
| TOTAL  | 1.674.021 | 1.859.692 | 1.929.587 | 2.092.891 | 2.220.652 | 2.293.550 | 2.394.434 | 2.446.314 | 2.408.041 |

Fuente: SNIES - MEN

#### TASA DE COBERTURA POR SEXO

| SEXO   | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| MUJER  | 39,2% | 43,2% | 44,7% | 48,7% | 51,5% | 53,4% | 55,6% | 57,0% | 56,2% |
| HOMBRE | 35,1% | 37,8% | 39,0% | 41,8% | 44,2% | 45,6% | 49,8% | 48,8% | 48,0% |

Fuente: SNIES - MEN

También es importante resaltar que la población predominante en la educación desde 2010 son las mujeres, situación que crea la necesidad de repensar el modelo educativo actual, y

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68, Of. 628, Edificio Nuevo del Congreso Teléfonos 4325100 Ext. 3690/4044

[leon.munoz@camara.gov.co](mailto:leon.munoz@camara.gov.co)

Bogotá D.C.

plantear uno que las reconozca en su naturaleza y necesidades, que les ofrezca posibilidades más amplias y que no las lleven a conflictos con sus roles cotidianos.

Sin embargo, la baja cobertura en el caso de los géneros sigue siendo extremadamente alta y uno de las principales motivaciones del presente proyecto.

13

#### TASA DE DESERCIÓN UNIVERSITARIA DE PERIODO

|          | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015 | 2016 |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|
| NACIONAL | 12,9% | 11,8% | 11,1% | 10,4% | 10,1% | 9,3% | 9,0% |

Fuente: MEN - SPADIES

#### MATRÍCULA POR NIVEL DE FORMACIÓN

| NIVEL DE FORMACIÓN  | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| TÉCNICA PROFESIONAL | 92.941    | 82.358    | 78.555    | 83.016    | 96.466    | 93.970    | 82.585    | 73.263    | 78.614    |
| TECNOLÓGICA         | 449.686   | 504.113   | 515.129   | 587.914   | 614.825   | 623.551   | 638.412   | 658.579   | 598.754   |
| UNIVERSITARIA       | 1.045.133 | 1.159.512 | 1.218.816 | 1.296.123 | 1.369.149 | 1.431.983 | 1.513.288 | 1.548.485 | 1.557.594 |
| ESPECIALIZACIÓN     | 60.116    | 80.429    | 81.279    | 82.550    | 87.784    | 86.280    | 90.792    | 92.516    | 98.625    |
| MAESTRÍA            | 23.819    | 30.360    | 32.745    | 39.488    | 48.000    | 52.608    | 63.644    | 67.400    | 68.229    |
| DOCTORADO           | 2.326     | 2.920     | 3.063     | 3.800     | 4.428     | 5.158     | 5.713     | 6.071     | 6.225     |
| TOTAL               | 1.674.021 | 1.859.692 | 1.929.587 | 2.092.891 | 2.220.652 | 2.293.550 | 2.394.434 | 2.446.314 | 2.408.041 |

La deserción es una gran problemática dado que es muy alta y compleja, relacionándose en muchos casos al hecho de que la población no cuenta con los recursos económicos necesarios para continuar con los programas educativos; sin embargo, además del costo de la matrícula existen costos asociados a la movilidad, a los materiales, a la alimentación, y manutención del estudiante independientemente de su edad, que elevan exponencialmente los costos reales para una familia que motiva a su hijo a estudiar, o para una persona que asume el reto de educarse por cuenta propia.

Según la OCDE en el caso universitario colombiano se halló que la situación de la deserción universitaria es tan grave que para el décimo semestre el 71% de los estudiantes que han ingresado a un programa profesional se han retirado de la carrera, situación que además significa una tragedia académica, psicológica y económica para los colombianos.

*“En el país, si bien la deserción en el nivel superior ha disminuido, pues en el 2009 era de 12,4 por ciento y pasó a 9,3 por ciento, un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde) en Colombia halló que, en el primer semestre de formación profesional, el 33 por ciento de los estudiantes se*

*retiran, y la cifra se va incrementando hasta alcanzar 71 por ciento en el décimo semestre.”<sup>9</sup>*

En atención a lo anterior se han identificado cuatro (4) problemas principales:

14

**Problema de acceso:** Las difíciles condiciones geográficas del territorio nacional y la baja capacidad de cobertura que tienen las entidades públicas limitan el acceso a la educación, especialmente a las poblaciones más marginadas, los altos costos de la educación privada también han constituido una barrera en materia de acceso.

Esto debido principalmente a que el Estado no ha podido llegar de manera satisfactoria a todas las regiones del territorio nacional, situación que se justifica en la variada y difícil geografía del territorio nacional, y por la difícil situación de orden público que ha experimentado el país. Situación que resulta comprensible, pero no aceptable, sobre todo porque existen herramientas como las que se plantean en esta iniciativa que podrían hacer más operativos los servicios y obligaciones a cargo del Estado.

**Problema de costos para el Estado:** Pese a que el presupuesto asignado a la educación ha tenido un crecimiento constante y se ha destacado por ser uno de los sectores del Estado con mayor asignación presupuestal, no ha sido posible superar la difícil situación que enfrenta la educación en Colombia, por lo tanto, se puede afirmar que el problema va más allá de un problema de recursos, los estudiantes exigen nuevas y más sofisticadas formas de acceder a la educación.

El gasto que hace el Estado colombiano en educación pública a nivel preescolar, básico y media muestra unos costos que hacen replantear la inversión hecha en educación, ya que, aunque el presupuesto ha aumentado en los últimos años no hay un reflejo real entre dicho aumento y la mejora en la calidad educativa. Al Estado cada estudiante que está en una institución de educación pública le cuesta \$3.696.911 pesos, una cifra superior a la que se da en los colegios privados concesionados, en los que se paga en promedio por estudiante \$2.050.718<sup>10</sup>.

Es necesario reconocer que una mayor inversión no implica una mejora de calidad, teniendo en cuenta que a nivel nacional las instituciones educativas públicas presentan resultados de menor calidad que las privadas, y que Colombia ha quedado en los últimos puestos de pruebas de educación internacionales, por lo que el problema de costos implica

<sup>9</sup> <https://www.portafolio.co/economia/el-alto-costo-de-las-matriculas-universitarias-514619> (El alto costo de las matrículas universitarias en Colombia) Portafolio 2018.

<sup>10</sup> <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/costo-por-alumno-en-los-colegios-publicos-de-colombia-44367>

también la forma en la que se invierten y distribuyen los recursos destinados a la educación haciendo que la iniciativa de ley sea idónea en la relación costo/beneficio.

Por lo tanto, Colombia requiere un componente adicional que dinamice la educación o un nuevo paradigma educativo que facilite la expansión de la cobertura y reduzca las dificultades en el acceso especialmente en las comunidades menos favorecidas, situación que se puede superar por medio del uso de las tecnologías de la comunicación.

15

**Problema para los usuarios:** Se debe partir por comprender que la educación es un proceso integral donde participan escuela, gobierno, padres de familia y sociedad, y que un desequilibrio en alguna de estas instituciones afecta directamente los procesos educativos de los estudiantes, si tenemos en cuenta que en Colombia la población promedio recibe 2.2, en un país donde el promedio del pago por semestre es de 6 millones de pesos, salarios mínimos y que las universidades privadas tienen costos altamente elevados para el ingreso promedio de los colombianos.

Por lo tanto, costos en los que deben incurrir las personas que quieren recibir una educación superior son especialmente altos. Por un lado, para los que cuentan con la fortuna de acceder a una entidad educativa oficial, deberán mayoritariamente incurrir en costos de manutención, dado que los principales centros educativos o los que cuentan con mayor prestigio se ubican o bien en las capitales departamentales, o en la capital del país, o en las principales ciudades, con lo cual los estudiantes se ven obligados a movilizarse, cambiar su modus vivendi, y pagar para ello.

Por otro lado, las personas que no cuentan con la fortuna de acceder a una educación oficial deberán ingresar a una entidad privada en la que ya no solo se deberá incurrir en los costos de manutención, sino que deberán cancelar una matrícula para poder estudiar, matrículas que generalmente son muy costosas, y que en la mayoría de los casos no están adecuadas a las características de los estudiantes que provienen de las provincias.

Por lo tanto, asegurar el acceso a la educación es tan solo el primer paso a seguir, siendo la deserción escolar una situación que da cuenta de las debilidades del sistema educativo en materia de ofrecer soluciones novedosas que respondan a las necesidades del estudiantado y las familias. Si no se pueden asegurar los recursos necesarios para que el modelo actual trabaje óptimamente se deben explorar alternativas diversas que aporten en la flexibilidad y digitalización curricular en cuanto a tiempos, materiales y costos en general.

**Problemas de calidad:** Discutir sobre la calidad de la educación exige que se reconozca que tenemos un sistema educativo con muy bajos niveles de calidad, las pruebas PISA señalan que nuestros mejores estudiantes, quienes pertenecen a los colegios, no alcanzan a los escolares con más bajos resultados de otros países.



Igual ocurre con las pruebas SABER, conocemos de antemano el balance: los estudiantes de colegios privados obtienen mejores resultados que los de colegios oficiales, de manera especial aquellas instituciones que cobran a las familias más de \$1.5 millones mes, por pensión, y, además, tienen un proyecto educativo, con un currículo definido en el que un grupo de docentes y personal de apoyo trabajan a fondo para cumplir sus objetivos. se debe reflexionar que en la educación oficial se invierte apenas \$350.000 mes, por estudiante.<sup>11</sup>

16

Lo anterior se puede justificar en el hecho de que en Colombia se ha privilegiado la autonomía en el caso de las universidades, mientras que para los colegios se ha establecido un currículo basado en la formación de capacidades y competencias bajo un modelo estandarizado para todas las regiones que componen el país y son diseñados por entes administrativos que no reconocen las necesidades de las comunidades.

En Colombia el modelo de educación privilegia el diseño econométrico que privilegia el statu quo del modelo. Sin embargo, alrededor del mundo se está avanzando en la flexibilización de los modelos educativos especialmente hacia su digitalización, pero en Colombia lastimosamente los pasos han sido muy lentos y poco efectivos.

Para ello partimos de la premisa que debe existir una solidaridad entre todos los sectores del país tanto del sector públicos como en el sector privado, especialmente con aquellos que no pueden pagar una educación de calidad y tampoco pueden acceder a la oferta pública, por ello es necesario que las universidades puedan ampliar su cobertura y oferta por medio del uso de las tecnologías.

### **3. Objetivos.**

#### **a. General.**

Consolidar un modelo educativo que parta de nuevos paradigmas en el servicio de educación, por medio del uso de modelos pedagógicos que privilegien las tecnologías de la información y las comunicaciones, a través de plataformas digitales, que serán ofrecidos por las instituciones educativas y las instituciones de educación superior, mediante una oferta de programas académicos con ciclos propedéuticos.

---

<sup>11</sup> <https://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/por-que-la-calidad-de-la-educacion-en-colombia-no-es-buena-por-angel-perez-martinez/268998> ¿Por qué la calidad de la educación en Colombia no es buena? DINERO 2019



**b. Específicos.**

- Aumentar la cobertura de la educación en el territorio nacional en los niveles básico, medio y superior.
- Reducir los costos para el Estado y para los usuarios.
- Aumentar la calidad educativa que ofrecen las instituciones educativas y las instituciones de educación superior.
- Incluir las TIC en todo el proceso de formación y educación como una herramienta indispensable en la sociedad actual.

17

**4. Justificación y antecedentes.**

Se debe tener en cuenta que el modelo educativo tradicional es insostenible, explica Jorge Eduardo Noro, doctor en educación por la Universidad Católica de Santa Fe, Argentina, en diálogo con Infobae<sup>12</sup>, por lo tanto, requiere de la definición de nuevos paradigmas.

Las transformaciones tecnológicas y acceso a la información han generado nuevos retos y necesidades en el modelo tradicional educativo no solo en Colombia sino en toda América Latina. Colombia presenta uno de los cuadros más críticos, por lo cual es imperativo promover la flexibilización educativa y la promoción comprometida de herramientas prácticas, que permitan una educación universal, con bajos costos y de calidad.

Resulta inaceptable que la cobertura en la educación en Colombia sea de apenas del 52 % de la población según las cifras aportadas por el Ministerio de Educación y el DANE, en plena revolución digital y en la que se ha definido globalmente como la sociedad de la información. Si bien se deben reconocer avances no se puede afirmar que estos avances hayan tenido efectos sobre toda la población, ya que, aunque se ha presentado un aumento constante en los recursos que se asignan a la educación esta no ha tenido mejoras en los pilares que esta iniciativa busca fortalecer.

Soportados en los estudios regionales e internacionales que hemos identificado, donde se promueve las herramientas de las TIC y el modelo digital como el mejor potenciador para brindar una educación universal a bajo costo y de calidad, como los mecanismos que nos pueden permitir superar las mencionadas dificultades.

El Portal Educativo Colombia Aprende se lanzó el 24 de mayo de 2004, dentro del proyecto de Nuevas Tecnologías del Ministerio de Educación Nacional y en la actualidad es dirigido

<sup>12</sup> **Por qué la escuela tradicional es un fracaso en todo el mundo** ( Infobae Viernes 28 de Febrero de 2020 AMÉRICA TELESHOW DEPORTES TENDENCIAS CULTURA MIX5411)<https://www.infobae.com/2014/08/09/1586495-por-que-la-escuela-tradicional-es-un-fracaso-todo-el-mundo/>

por la Oficina de Innovación Educativa con el Uso de Nuevas Tecnologías del Ministerio de Educación Nacional.

El Portal Colombia Aprende, se creó con el fin de convertirse en el principal medio de difusión y conexión del Ministerio de Educación con el sector educativo. Colombia Aprende es hoy un escenario renovado para acceder a contenidos educativos digitales, servicios y herramientas de alta calidad, consolidándose en un espacio virtual de conversación e intercambio entre directivos, docentes, investigadores, estudiantes de todos los niveles, padres de familia y comunidad, que contribuyen al objetivo de hacer de Colombia la mejor educada para 2025.

18

Colombia Aprende es un espacio de interacción entre pares de la comunidad educativa colombiana, que promueve el trabajo colaborativo en redes y comunidades virtuales y una herramienta de acceso a los contenidos educativos. Actualmente, el Portal registra un promedio de 1.400.000 visitas únicas mensuales, de usuarios que participan en la construcción e intercambio de conocimiento<sup>13</sup>.

En 2014 se inició un proceso de modernización en diseño, aplicaciones, nuevos servicios y plataforma, entre otros aspectos, para llegar a la comunidad educativa con un Portal innovador que busca responder a las necesidades de sus usuarios. De esta forma, el 27 de abril de 2015 se lanza una nueva versión del Portal Colombia Aprende. En mayo de 2016 se realiza el lanzamiento de los Contenidos para Aprender, secuencias didácticas de 1º a 11º basadas en los Derechos Básicos de Aprendizaje.

Si bien *Colombia Aprende* es el programa mediante el cual se ha planteado la modernización del sector de la educación y sus logros constituyen un avance importante, es un programa que en 16 años no ha podido consolidar un modelo educativo formal que permita la mejora sustancial de las principales problemáticas de la educación en el país, que se encuentran relacionadas con los costos, el acceso, y la calidad.

Adicional a lo anterior, en Colombia existen cerca de 55 universidades públicas de las cuales 7 ofrecen programas a nivel pregrado universitario en modalidad virtual, es decir, el 14,5% de la totalidad de las universidades públicas. En las universidades privadas hay 209 y de ellas 29 ofrecen programas a nivel de pregrado universitario en modalidad virtual, siendo un 13,8% de la totalidad de universidades privadas (MEN, 2015)<sup>14</sup>.

A nivel nacional el antecedente más importante en torno a la educación digital corresponde a la Institución Universitaria Digital de Antioquia (IUD), establecimiento público de

<sup>13</sup> <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/es/node/88363> Colombia aprende

<sup>14</sup> [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-351282\\_recurso\\_1.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-351282_recurso_1.pdf)

Educación Superior, de orden departamental, establecido a través de la Ordenanza 74 del 27 de diciembre de 2017 de la Asamblea de Antioquia<sup>15</sup>.

La IUD se plantea como la primera universidad pública 100% digital con una modalidad a distancia aprovechando todas las posibilidades que ofrecen las TIC en términos educativos, ofreciendo para noviembre del 2019 seis programas aprobados por el Ministerio de Educación, con la búsqueda de la aprobación de otros trece programas, 700 estudiantes inscritos con una meta de 1.000 para el final de ese año y a la espera de la finalización de la construcción de una sede central física de 8.300 metros cuadrados en la Plaza de la Libertad, en La Alpujarra.<sup>16</sup>

19

### **Experiencia comparada.**

Una de las universidades que tomó la iniciativa de romper los paradigmas de educación fue la Universidad de Stanford, que toma las herramientas de las TIC disponibles y se propone ofrecer cursos de la universidad con profesor de élite al mundo entero; de ahí nacen los Massive Open Online Courses (MOOC), (Stanford, 2013)<sup>17</sup>.

Si bien en 2011 se ofreció el primer curso de la Universidad de Stanford bajo la modalidad MOOC denominado “Introducción a la inteligencia artificial”, esto no significó que fuera la primera iniciativa en ofrecer formación virtual, pero su importancia radicó en que se trataba de una universidad tradicional que tomó la decisión de certificar el curso como si fuera uno de modalidad presencial, es decir, hay exámenes calificativos, supervisión del docente, entrega de actividades y además existe un constante monitoreo de la universidad sobre el progreso del estudiante en un país como Estados Unidos.

Un caso emblemático de uso de las TIC para la educación en Colombia fue Radio Sutatenza, proyecto iniciado en 1947 por el párroco José Joaquín Salcedo en el municipio del mismo nombre, utilizando un transmisor central ubicado en la parroquia del pueblo que llegaba a receptores de frecuencia fija; el objetivo inicial del párroco giraba en torno a la alfabetización del campesinado del pueblo, siguiendo la lógica del proyecto modernizador posguerra<sup>18</sup>.

Este proyecto, que pasó a manos de ACPO (Acción Cultural Popular) en 1951, tuvo como eje la alfabetización del campesinado utilizando para este propósito un lenguaje sencillo y cercano a esta población comúnmente excluida. El modelo pedagógico implementado por ACPO para las Radio Emisoras a nivel nacional fue la Educación Fundamental Integral

<sup>15</sup> <https://www.iudigital.edu.co/naturaleza>

<sup>16</sup> <https://www.publimetro.co/co/medellin/2019/11/07/la-iu-digital-antioquia-la-primera-universidad-publica-virtual-del-pais.html>

<sup>17</sup> <https://www.classcentral.com/moocs-year-in-review-2013> Massive open online courses.

<sup>18</sup> <http://www.scielo.org.co/pdf/recig/v13n16/v13n16a13.pdf>

(EFI), la cual se basaba en 5 “nociones”: lectura y escritura, matemática, economía y trabajo, salud y espiritualidad.

Las nociones se comprendían como como una serie de ideas, contenidos y prácticas educativas encaminadas a transformar los comportamientos y actitudes de vida del campesinado, contribuyendo así a la generación de soluciones para unas necesidades específicas<sup>19</sup>.

20

Cada noción se impartía en bloques de una hora, los cuales se repetían tres veces al día, estando los cursos planeados de tal manera que cada programa de una hora correspondiese por sí mismo a una unidad de forma tal que no hubiese necesidad de seguir una secuencia; este aspecto de modalidad es uno de vital importancia para la educación a distancia, pues se aprovechan las ventajas que da el uso de los medios de comunicación en la educación en el sentido que le da la opción a cada estudiante de administrar su proceso educativo de acuerdo a sus necesidades y tiempos.

Radio Sutatenza realizó su última transmisión en 1989. No obstante, ACPO continúa funcionando, lanzando en 2012 un proyecto llamado Educación Digital para Campesinos (EDC) el cual busca la alfabetización y educación del campesinado para que mejoren sus condiciones de vida, a la vez que la superación de la brecha digital a través del acercamiento de las comunidades campesinas a las TIC, impartiendo cursos enfocados a las necesidades del campesinado a través de plataformas multimedia. Actualmente las EDC se encuentran ubicadas en Antioquia, Boyacá, Chocó, Cauca, Caquetá, Cundinamarca y Valle del Cauca, con un plan para 2017 de establecer 70 EDC, beneficiando a más de 18.000 campesinos<sup>20</sup>.

El EDC funciona bajo los principios de la EFI, planteándose como un modelo socioeducativo en el que se identifican con trabajo previo las necesidades formativas de la comunidad, orientando los programas hacia estas; además, es un modelo que bajo un sistema integrado de medios permite que el proceso educativo sea personalizado y personalizable, con alta flexibilidad y con contenidos enfocados en necesidades específicas del individuo y su comunidad<sup>21</sup>.

Uruguay implementó en 2007 una iniciativa llamada Plan Ceibal (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea), que bajo el modelo 1x1 (One Laptop per Child) ha asegurado que cada estudiante que entra al sistema educativo del país tenga una computadora tipo laptop personal con acceso a Wi-Fi permanente en el centro educativo; sumado a las computadoras se proveen programas, recursos educativos y capacitación docente que potencializan todas las posibilidades que ofrecen las TIC, como

<sup>19</sup>[https://www.academia.edu/36750872/ACPORadio\\_Sutatenza\\_De\\_la\\_Realidad\\_a\\_la\\_Utop%C3%ADa](https://www.academia.edu/36750872/ACPORadio_Sutatenza_De_la_Realidad_a_la_Utop%C3%ADa)

<sup>20</sup> <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/acpo-ahora-escuelas-digitales-62532>

<sup>21</sup><https://www.escuelasdigitalescampesinas.org/es/quienes-somos>

lo es el programa Biblioteca Ceibal Digital, el cual entró en funcionamiento en el 2009 después de que se asegurase que el 100% del estudiantado contase con su computador, y a través del cual se ofrecen plataformas digitales para el aprendizaje<sup>22</sup>.

Los objetivos del Plan Ceibal han sido<sup>23</sup>:

- 1) Contribuir a mejorar la calidad educativa mediante la integración de la tecnología en las aulas, escuelas y hogares.
- 2) Promover la igualdad de oportunidades para todos los estudiantes de educación primaria, proporcionando a cada niño y maestro una computadora portátil
- 3) Desarrollar una cultura colaborativa en cuatro líneas: niño a niño, niño-a-maestro, maestro a maestro y niño-familia-escuela.
- 4) Promover la alfabetización digital y crítica dentro de la comunidad pedagógica.

Por lo tanto, es el propósito de esta iniciativa observar nuevas fronteras a la hora de pensar en un proyecto de educación que permita mitigar las fallas en cobertura, calidad y acceso (condiciones geográficas y costos) y en el modelo educativo que resulta insostenible frente a las necesidades sociales y del mercado actual.

Para ello hemos querido estudiar las posibilidades que nos ofrece el mundo digital, la Internet como el motor de la re-evolución de la sociedad actual que nos ofrece hoy día el espacio virtual y las herramientas adecuadas para proyectar modelos educativos alternativos de bajo costo orientados a reducir los problemas de la educación.

## IMPACTO DEL COVID-19 EN INTERNET

Con la aparición y muy rápida propagación del coronavirus, nos hemos visto en la necesidad de amoldarnos al excepcional momento que estamos viviendo. Las formas como nos relacionamos han cambiado para siempre, la imposibilidad del contacto y de reunirnos en espacios cerrados han transformado las condiciones en las que normalmente se desarrollaba la vida, situación que ha creado la necesidad apremiante de establecer las condiciones necesarias en el menor tiempo posible que permitan garantizar el desarrollo de la vida, que dada la complejidad las circunstancias se ha trasladado a un escenario virtual, con ello el teletrabajo se ha convertido en la única forma de ejercer una actividad laboral de manera segura, la educación digital se ha vuelto, más que una necesidad en la única forma posible de mantener estable el servicio, así como la protección de varios derechos de rango fundamental, todo esta situación provocada por la pandemia nos ha hecho darnos cuenta que el internet no es simplemente un servicio, es la única manera en la que podremos desarrollar la vida en el mediano plazo.

<sup>22</sup> <https://www.ceibal.edu.uy/es/institucional>

<sup>23</sup> <https://digital.fundacionceibal.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/266/1/Cobo-Rivera.pdf>

A continuación, aportamos algunos de los efectos en internet desde la aparición del Covid-19:

- El consumo de noticias en directo es lo que más se ha incrementado, en un 43%.
- Los usuarios señalan que dedican un 42% más a ver películas y series.
- Leer las noticias en internet han aumentado un 40%. Por el contrario, leer las noticias en prensa ha disminuido un 32%.
- Mandar mensajes de texto, chatear y usar mensajería instantánea ha aumentado un 34%
- El contenido en vídeo y el uso de las redes sociales se ha incrementado un 33% durante la crisis del coronavirus.
- Los usuarios dedican a leer por interés personal y a jugar a videojuegos un 27% y un 22% más, respectivamente.
- El comprar por internet en los supermercados ha aumentado un 23% durante este período.
- El tiempo que se dedica a trabajar ha disminuido un 34%.

22

El marco normativo de la educación en Colombia:

- **La Ley 115 de 1994** (Ley General de Educación). Es la norma que determina la regulación para las instituciones educativas.
- **La Ley 30 de 1992** que define el carácter y autonomía de las Instituciones de Educación Superior -IES-, el objeto de los programas académicos y los procedimientos de fomento, inspección y vigilancia de la enseñanza.
- **El Decreto 2566 de 2003** reglamentó las condiciones de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior.
- **La Ley 1188 de 2008** (*deroga el decreto 2566 de 2003*) que estableció de forma obligatoria las condiciones de calidad para obtener el registro calificado de un programa académico, para lo cual las Instituciones de Educación Superior, además de demostrar el cumplimiento de condiciones de calidad de los programas, deben demostrar ciertas condiciones de calidad de carácter institucional.
- **La Ley 749 de 2002** organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, amplía la definición de las instituciones técnicas y tecnológicas, hace énfasis en lo que respecta a los ciclos propedéuticos de formación, establece la posibilidad de transferencia de los estudiantes y de articulación con la media técnica.
- **Decreto 1403 de 1993.** Reglamentación de la ley 30 de 1992.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68, Of. 628, Edificio Nuevo del Congreso Teléfonos 4325100 Ext. 3690/4044

[leon.munoz@camara.gov.co](mailto:leon.munoz@camara.gov.co)

Bogotá D.C.

- **Ley 1450 de 2011, Artículo 149. Conectividad en Establecimientos Educativos.** El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Tecnologías de Información y las Comunicaciones, promoverán el programa de Conexión Total con el objeto de fortalecer las competencias de los estudiantes en el uso de las TIC mediante la ampliación de la conectividad de los establecimientos educativos, la generación y uso de los contenidos educativos a través de la red y el mejoramiento de la cobertura, la calidad y la pertinencia de los procesos de formación. Los operadores de esta conexión, podrán ser empresas de carácter público o privado de telecomunicaciones que acrediten la experiencia comprobada en el sector.

## 5. Fundamento Jurídico.

Como fundamento jurídico constitucional encontramos principalmente el artículo 67 la *norma normarum* que indica:

**ARTÍCULO 67.** *La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.*

*La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.*

*El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.*

*La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.*

*Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.*

*La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.*



La Corte Constitucional por su parte ha mencionado sobre el tema en Sentencia C-673 de 2001 que:

*“La educación adquiere en la Constitución una triple connotación jurídica: es un derecho de la persona, un servicio público y una obligación. Como derecho involucra tanto las libertades de enseñanza y aprendizaje, como el acceso y permanencia gratuitos en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de los derechos educativos según la capacidad de pago. Como obligación, la educación exige cursar como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica, entre los cinco y los quince años de edad. En su calidad de servicio público, la educación está sujeta al régimen constitucional de los servicios públicos en general y tiene una función social: "con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura". Esta finalidad incluye en Colombia la formación "en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente". En su dimensión de servicio público, la educación está sujeta a la inspección y vigilancia del Estado, "con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo". Dentro del marco general de la educación se encuentra también el mandato de que la enseñanza esté "a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica", y la competencia legislativa de garantizar "la profesionalización y dignificación de la actividad docente”*

En cuanto a las leyes del sector educativo se destacan **la ley 30 de 1992** y la **ley 115 de 1994**, sin embargo, después de hacer una revisión exhaustiva de las normas no se encontró ningún título que o artículo orientado a regular o establecer un servicio educativo digital, ni que privilegie el uso de las TIC. Sin embargo, en la reciente norma de modernización de las tecnologías se menciona la necesidad de integrar las tecnologías con el propósito de mejorar la educación.

## 6. Impacto fiscal.

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

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general así como de promover el derecho a la educación. Además se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó que

el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa. Es de señalar que de acuerdo a la sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

**“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas,** cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.” (Resaltado fuera del texto).

Ahora bien, dada la obligación del Estado en velar por el interés general, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:**

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

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

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

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

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

26

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.” (Sentencia C-315 de 2008).

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

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

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Por lo anteriormente señalado, se concluye que el Gobierno debe cumplir con el contenido del presente proyecto de ley, el cual, en todo caso, no plantea erogación significativa alguna de presupuesto, y puede redundar en mayores beneficios para la sociedad y el Estado en general.

## **7. Descripción del proyecto.**

El proyecto de ley cuenta con 10 artículos que tratan los siguientes temas. En primer lugar, se establece el objeto de la ley, el cual es “establecer las bases para un modelo educativo que utilice como herramientas de transmisión del conocimiento las tecnologías de la información y las comunicaciones, a través de plataformas digitales y el servicio público de Internet, mediante la prestación del derecho fundamental y servicio educativo de manera virtual”.

Posteriormente, el artículo describe los principios que rigen la ley que son universalidad, equidad, continuidad, y obligatoriedad. En seguida, el artículo 3 realiza unas cuantas definiciones necesarias para entender el ámbito de aplicación de la ley.

El artículo 4 faculta a las entidades territoriales a desarrollar programas y proyectos para implementar la educación digital. Por su parte, el artículo 5 plantea la obligación del Ministerio de Educación el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones sobre destinar programas a la capacitación de los diferentes entes educativos del país en aptitudes y manejo de las TIC.

El artículo 6 y 7 versa sobre las obligaciones del Ministerio de Educación y el Ministerio de las TIC, de establecer en un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la

ley, una política pública de educación digital en los niveles de educación a nivel de colegios, y unas bases y criterios concertados sobre la educación digital en conjunto con las instituciones de educación superior.

El artículo octavo vela por el seguimiento de las políticas en educación digital, creando una dependencia encargada de este objetivo y realizando informes anuales. Entre tanto, el artículo 9 plantea las alianzas que pueden desarrollarse entre el sector público y el privado para implementar la educación digital y acceso a internet gratuito y mayor cobertura.

Finalmente, el artículo décimo remite a la entrada en vigencia de la ley.

## **8. Declaración de Impedimentos.**

De conformidad con lo estipulado en el artículo 3 de la ley 2003 de 2019 se adiciona este acápite que busca brindar una guía para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, el congresista puede encontrar otras causales.

Para este proyecto de ley se considera que puede haber conflicto de interés en el caso de todo congresista que tenga intereses, inversiones o cualquier relación con las entidades de educación pública o privada; que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil tenga intereses, sea propietario o directivo en alguna institución educativa o institución de educación superior o haga parte de juntas directivas o administrativas de entidades en el sector educativo.

También si ha recibido financiación por parte de una entidad educativa o medio de telecomunicación o una persona natural que estén involucrados en el servicio de la educación digital o similares, es decir, que pueda tener un provecho actual, cierto e inminente con la aprobación o negación de la presente iniciativa legislativa.

## **9. Consideraciones finales.**

Colombia necesita con urgencia dar un paso a mecanismos que permitan un acceso a la educación universal, en el que sea posible reducir los costos asociados al servicio y finalmente procurar en elevar la calidad, por medio de ofrecer a los estudiantes herramientas tecnológicas que les permitan adaptarse a las nuevas necesidades globales.

Independientemente que este proyecto de ley surta su trámite y sea aprobado en esta oportunidad, la propuesta contemplada en este proyecto es una medida de inevitable aplicación, la educación digital, así como la flexibilización de los modelos educativos constituye una necesidad apremiante, vivimos en un mundo donde la interacción humana en todas sus posibilidades se ha visto transformada, las tecnologías llegaron para quedarse lo que exige un nuevo paradigma en la educación en el mundo, tarde o temprano tendremos que adecuarnos a esta nueva realidad y es esta una oportunidad para sentar las bases que pueden beneficiar a todas las generaciones en el futuro.

29

Por ello el presente proyecto contempla un modelo educativo que haga un uso amplio de las tecnologías de la información, es decir, que incluye componentes que se deben plantear desde las plataformas digitales.

De los honorables Congresistas,

  
**LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA**  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde