



MinEducación
Ministerio de Educación Nacional

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Bogotá,

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL 25-09-2014 09:01:42
Al Contestar Cite este Nro.: 2014EE72886 O 1 Fol:1 Anex:0
Origen: Sd:340 - ASESORES DEL DESPACHO / WILSON CEPED
Destino: CONGRESO DE LA REPUBLICA / ALFREDO APE CUELLO
Asunto: CONCEPTO PL 42/14 C EDUCACION PARA MADRES VIC
Observ.:

Doctor
ALFREDO APE CUELLO
Presidente
Comisión VI de Cámara
Congreso de la República
Ciudad

Asunto: Observaciones proyecto de ley.

Respetado Representante Cuello:

Adjunto remito el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de ley 42 de 2014 - Cámara "Por medio de la cual se establecen medidas en materia de educación para la asistencia y atención de las madres cabeza de familia víctimas de los grupos armados al margen de la ley y sus hijos y se dictan otras disposiciones".

Solicito de manera atenta tener en cuenta las observaciones que el Ministerio hace sobre el proyecto.

Atentamente,

GINA PARODY D'ECHEONA
Ministra de Educación Nacional

C.co: H.R. Jaime Lozada – Ponente.
H.R. Carlos Alberto Cuero - Ponente
H.R. Jairo E. Castiblanco – Ponente
Dr. Jair Ebratt Díaz - Secretario General Comisión VI de la Cámara.

Calle 43 N° 57-14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.

PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953

www.mineduccion.gov.co - atencionalciudadano@mineducacion.gov.co



**CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
PROYECTO DE LEY No. 42 DE 2014 - CÁMARA**

I. CONSIDERACIONES DE ORDEN CONSTITUCIONAL.

1. Artículo 1.

“El Estado colombiano asumirá la obligación de educar en forma gratuita, ya sea por medio de la liquidación de la matrícula mínima o cualquier otro método, en todos los niveles de educación formal indicados en el artículo 11 de la Ley 115 de 1994 y de acuerdo al artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, así como en la educación técnica, tecnológica y universitaria o en la educación para el trabajo y el desarrollo humano a que se refiere la Ley 1064 de 2006, a las mujeres cabeza de familia que hayan quedado viudas, abandonadas por razón del secuestro, toma de rehenes o desaparición forzada de sus esposos o compañeros permanentes, o por cualquier persecución generada por los grupos armados al margen de la ley, y que demuestren carecer de las condiciones económicas para su formación (resaltado fuera de texto).

Sin perjuicio de las consideraciones que en el siguiente capítulo se harán sobre el artículo 1, en este numeral nos centraremos en analizar las obligaciones que la referida disposición le asigna al Estado en materia educativa y posteriormente, haremos algunas consideraciones sobre la necesidad de evaluar el costo fiscal que podría generar el proyecto de ley, en caso de ser aprobado.

1.1. Consideraciones en cuanto al deber del Estado en materia de servicios públicos.

Para el Ministerio, el artículo 1 de la iniciativa al ordenarle al Estado “educar” a las madres cabeza de familia víctimas de los grupos armados al margen de la ley, y a sus hijos, vulnera el artículo 365 de la Constitución Política que establece el régimen de los servicios públicos en Colombia, así:

*“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. **Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.***

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita” (resaltado fuera de texto).

Como podemos ver, el Constituyente decidió emprender una política de liberalización de los servicios públicos, con la cual, el Estado dejó de ser el único facultado para su prestación y, en su defecto, le dio paso a las comunidades organizadas y a los particulares para que, igualmente, estuviesen a cargo de estos servicios.



MinEducación

Ministerio de Educación Nacional

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Así las cosas, no puede obligarse al Estado a prestar un determinado servicio público (como lo hace el artículo 1 en comento), no solo porque se correría el riesgo de excluir a otros agentes que también se encuentran facultados para realizar dicha actividad económica, sino porque además, se desconocería el verdadero papel que el mismo Estado tiene - por expreso mandato constitucional - consistente en asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional.

De ahí que en materia educativa, los deberes del Estado se orientan a realizar todas las actuaciones necesarias para garantizar la accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y disponibilidad del servicio público educativo¹. Entre tanto, su efectiva prestación ha sido confiada a las instituciones de educación (en los distintos tipos y niveles) que por su estructura, objeto misional, planta de personal, recursos técnicos y financieros, y experticia, resultan ser las idóneas para cumplir con esta función.

1.2. En cuanto la gratuidad de la educación superior.

El proyecto de ley tiene como finalidad establecer la gratuidad de la educación superior a favor de un determinado grupo poblacional. Por lo tanto, esto permitiría evolucionar el carácter prestacional del derecho fundamental reconocido en el artículo 67 de la Constitución Política, toda vez que en la actualidad, dicho beneficio ya se encuentra establecido en los niveles de preescolar, básica y media².

No obstante, es innegable que el proyecto de ley lleva consigo un impacto fiscal considerable para las finanzas públicas, de allí que la Corte Constitucional ha explicado que si bien la gratuidad de la educación superior es una finalidad que encuentra sustento en las normas que conforman nuestro bloque de constitucionalidad, una medida en ese sentido solamente resulta viable si se aplica de manera progresiva, atendiendo a las capacidades reales del Estado colombiano. Entre los argumentos presentados, se destacan los siguientes:

“Ciertamente, aún cuando la fórmula adoptada por el constituyente (artículo 67) a primera vista pareciera contradictoria, por cuanto en una aproximación a su sentido el cobro de derechos académicos se pudiere asumir como un obstáculo al acceso a la educación oficial, lo cierto es que apelando a una sana hermenéutica la previsión en comento debe ser interpretada como manifestación del principio de solidaridad, en la medida en que la exigencia de derechos académicos a quienes puedan pagarlos hace posible que personas con demostrada capacidad económica permitan generar recursos adicionales que coadyuven a la financiación de ese servicio público, a fin de que la educación esté al alcance de todos.

Tratándose de la educación universitaria estatal, en los instrumentos internacionales la obligación de acceso gratuito a ese servicio público es por ahora compatible con el establecimiento de derechos académicos a quienes pueden sufragarlos, toda vez que el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocen la

¹ Es decir los cuatro componentes del núcleo esencial del derecho fundamental de la educación.

² Cfr. Ley 1450 de 2011 y el Decreto 4807 del mismo año.



obligación para los Estados de implantar "progresivamente" la gratuidad de la enseñanza superior³ (subrayado fuera de texto).

En otra oportunidad, la Corte se pronunció en igual sentido:

"De la reseña de los antecedentes legislativos del artículo 67 de la Constitución, se pueden destacar los siguientes aspectos: (i) Que los delegatarios partieron de la consideración de que la Constitución vigente en el momento del debate establecía la gratuidad de la enseñanza primaria en las escuelas del Estado y su obligatoriedad en el grado que señale la ley; (ii) que la excepción fue propuesta por los delegatarios que participaron en el debate exclusivamente para la educación superior; y (iii) que nunca expresaron que los costos educativos fueran para la educación primaria, y por ende el propósito de modificar el estándar de gratuidad establecido en la Constitución anterior".

(...)

"Concurre así mismo a favor de esta interpretación, el argumento histórico, como quiera que tal como lo muestran los antecedentes legislativos de la norma constitucional, los delegatarios manifestaron la intención de establecer los cobros académicos, como excepción únicamente en relación con la educación pública superior.

En síntesis, de acuerdo con los tratados internacionales sobre el derecho a la educación, vinculantes para el Estado colombiano, mientras que la enseñanza primaria debe ser gratuita para todos, se insta a los Estados Partes que implementen gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita"⁴ (subrayado fuera de texto).

Ahora, como la gratuidad de la educación superior necesita ser implementada progresivamente dado que implica un gasto público, dicha medida exige además, que se tenga certeza sobre la fuente de recursos con los que contará el Estado colombiano para ir alcanzado paulatinamente dicho objetivo.

No obstante, revisado el informe de ponencia para primer debate⁵, encontramos que el mismo se limita a señalar que el costo de la medida propuesta en el artículo 1 tendría que ser financiado con recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación, y que para el año 2013, el Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación de la Población Víctima en la Educación Superior (el cual es administrado por el Icetex), contó con \$33.484.267.627 de pesos.

Siendo así (y sin desconocer que está muy bien sustentado), evidenciamos que el informe de ponencia no reconoce la educación superior como un servicio público cuya prestación implica una serie de costos los cuales en el referido escrito no son tenidos en cuenta, así como tampoco las fuentes de financiación que se requerirían para poder sufragarlos.

³ Sentencia C-654 de 2007.

⁴ Sentencia C-376 de 2010.

⁵ Informe de Ponencia presentado por el Honorable Representante Jaime Felipe Lozada Polanco.



MinEducación

Ministerio de Educación Nacional

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Prueba de ello es que el informe de ponencia no da cuenta de cómo serán reemplazados los recursos que las instituciones de educación superior perciben en razón a los derechos pecuniarios que actualmente cobran a sus estudiantes, y que en parte, dejarían de recibir de ser aprobado el proyecto de ley analizado. No sobra resaltar la importancia de dichos recursos pues ayudan a que dichas instituciones cumplan con las funciones de docencia, investigación y extensión que tienen a su cargo.

Así mismo, es indispensable contar con el análisis del impacto fiscal de la iniciativa, por respeto al principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política que reza:

“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

(...).

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica (resaltado fuera de texto).

(...)

Vale la pena recordar que este principio de sostenibilidad fiscal fue avalado por la Corte Constitucional quien señaló que se trata de un criterio que orienta la actividad estatal para que a través de ésta, se puedan alcanzar progresivamente las finalidades propias de un Estado social de derecho (señaladas en el artículo 2 Superior), sin desconocer en todo caso, las restricciones que genera el hecho de que los recursos públicos son limitados. Al respecto, el máximo órgano constitucional explicó:

“Según lo expuesto, se tiene que el criterio de SF [sostenibilidad fiscal] está dirigido a disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos. Esto a partir de la evaluación de esa diferencia entre los distintos presupuestos sucesivos y de los factores endógenos y exógenos que la aumentan o reducen.

En cambio, el Acto Legislativo [haciendo referencia al Acto No 3 de 2011] define a la SF como un “marco” que tiene la función de “orientar”. La acepción usual de esos conceptos indica que la SF, así entendida, consiste en un patrón o guía para la actuación de las autoridades del Estado. Al carecer de la naturaleza y peso específico de los principios constitucionales, no cumple objetivos autónomos ni prescribe mandatos particulares que deban ser optimizados, sino que es un herramienta que solo adquirirá validez y función

Calle 43 N° 57-14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.

PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953

www.mineduccion.gov.co - atencionalciudadano@mineducacion.gov.co



*constitucionalmente relevante cuando permita cumplir los fines para los cuales fue prevista. Estas finalidades, debe insistirse, por expresa prescripción del Acto Legislativo 3/11, no son otras que las propias del Estado Social y Democrático de Derecho*⁶.

También el análisis del impacto fiscal es indispensable dado que la Ley 819 de 2003 consagra que tratándose de iniciativas que generen algún costo, se debe señalar expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas: *“la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”*. A continuación, señala la norma que además se debe contar con el respectivo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el cual en ningún caso podrá *“(…) ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo”*⁷.

Es de anotar que la Ley 819 de 2003 es de rango orgánica, y por consiguiente, está llamada a dirigir la actividad legislativa que adelante el Honorable Congreso de la República, según lo preceptuado en el artículo 151 de la Constitución Política. Significa lo anterior, que si un proyecto de ley no atiende las reglas establecidas en dicha norma, aquel contendrá un vicio por vulnerar el referido mandato constitucional.

Incluso, la Corte Constitucional ha exaltado el carácter *“cuasi constitucional”* de las leyes orgánicas, lo que significa que son normas que pueden ser utilizadas para hacer un juicio de constitucionalidad a otras de inferior jerarquía normativa. Por ejemplo, en la sentencia C-432 de 2000 dijo:

*“El criterio adoptado por la Corporación permite concluir que la ley orgánica del presupuesto se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, **de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de éstas, debido al rango cuasi constitucional al que sus disposiciones han sido elevadas por voluntad expresa del Constituyente**”* (resaltado fuera de texto).

Finalmente, consideramos de suma importancia que en los debates del presente proyecto de ley, el Honorable Congreso de la República analice si el mismo permite garantizar la estabilidad económica del país, ya que no reconocer los derechos prestacionales es igualmente grave que reconocerlos y no poderlos cumplir por falta de una planeación responsable.

Eso significa que el Ministerio de Educación Nacional no se opone a la implementación de la gratuidad de la educación superior, simplemente consideramos que esto debe ser el resultado de un trabajo que armonice la prestación de un servicio público con otro objetivo que también tienen las autoridades públicas en materia macroeconómica, como es el de reducir paulatinamente el déficit fiscal de la Nación.

⁶ Sentencia C-288 de 2012.

⁷ Artículo 7.



MinEducación

Ministerio de Educación Nacional

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

2. Artículo 2.

“Modifíquese el inciso segundo del artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará de la siguiente manera:

En educación superior, las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades de naturaleza pública, en el marco de su autonomía, establecerán los procesos de selección, admisión y liquidación de la matrícula mínima o el método necesario, que permitan que las víctimas en los términos de la presente ley, puedan acceder gratuitamente a sus programas académicos ofrecidos por estas instituciones, especialmente mujeres cabeza de familia, sus hijos y población en condición de discapacidad”.

Sin perjuicio de las consideraciones efectuadas en el numeral anterior, en donde se señaló la necesidad de contar con los estudios que demuestren la capacidad financiera del Gobierno Nacional para garantizar la gratuidad de la educación superior a favor del grupo poblacional que pretende beneficiar la iniciativa; aquí nuestro objetivo es explicar por qué el artículo 2 puede contener ciertos vicios de constitucionalidad.

En efecto, el artículo 69 de la Constitución Política reconoce a las instituciones de educación superior una autonomía la cual fue concebida con el propósito de “asegurar para los asociados una formación independiente y libre de interferencias del poder público, tanto en el campo académico como en el manejo administrativo y financiero (...)”⁸.

En tal virtud, las mencionadas instituciones tienen la facultad para administrar, sin injerencia de algún poder externo, los recursos que conforman su propio patrimonio, así como también, tienen la posibilidad de exigir a sus estudiantes el pago de los derechos pecuniarios en razón al servicio público educativo que ellos están recibiendo. Sobre el particular, vale la pena mencionar un fallo de la Corte que avaló el referido cobro en los siguientes términos:

“Ciertamente, aún cuando la fórmula adoptada por el constituyente (artículo 67) a primera vista pareciere contradictoria, por cuanto en una aproximación a su sentido el cobro de derechos académicos se pudiere asumir como un obstáculo al acceso a la educación oficial, lo cierto es que apelando a una sana hermenéutica la previsión en comento debe ser interpretada como manifestación del principio de solidaridad, en la medida en que la exigencia de derechos académicos a quienes puedan pagarlos hace posible que personas con demostrada capacidad económica permitan generar recursos adicionales que coadyuven a la financiación de ese servicio público, a fin de que la educación esté al alcance de todos.

Tratándose de la educación universitaria estatal, en los instrumentos internacionales la obligación de acceso gratuito a ese servicio público es por ahora compatible con el establecimiento de derechos académicos a quienes pueden sufragarlos, toda vez que el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocen la

⁸ Sentencia C-829 de 2010.



obligación para los Estados de implantar "progresivamente" la gratuidad de la enseñanza superior"⁹.

Con fundamento en lo anterior, y en el presente caso, debemos aclarar que si bien es un objetivo alcanzar progresivamente la gratuidad de la educación superior, el mismo no puede quedar a cargo de las instituciones de este nivel de formación. Así las cosas, el trabajo que debería emprenderse sería determinar los recursos fiscales y la forma como éstos podrían ser girados por el Gobierno Nacional a las referidas instituciones para sufragar los estudios de las personas que vayan siendo beneficiados con la gratuidad educativa.

En definitiva, nos apartamos de lo dispuesto del artículo 2, dado que a nuestro parecer, existe un riesgo de vulnerar la autonomía reconocida en el artículo 69 Superior cuando el Legislador ordena a las instituciones de educación superior oficiales exonerar del pago de derechos pecuniarios (que por razones académicas pueden exigir), a un determinado grupo de estudiantes.

Resta por señalar que la forma como se propone modificar el inciso 2º del artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, termina siendo contradictoria con el siguiente inciso de la misma disposición que señala:

"Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional incluirá a las víctimas de que trata la presente ley, dentro de las estrategias de atención a la población diversa y adelantará las gestiones para que sean incluidas dentro de las líneas especiales de crédito y subsidios del Icetex".

Así las cosas, si lo que propone el artículo 2 del proyecto de ley analizado es que las instituciones de educación superior reconozcan la gratuidad educativa a favor de las víctimas de conflicto armado, no tendría razón de ser la línea de crédito especial que señala el inciso 3º de la Ley 1448 de 2011.

3. Artículo 3.

"El Ministerio de Educación desarrollará procesos mediante los cuales, las Instituciones de Educación Superior de carácter privado creen los programas sociales de apoyo y asistencia a las víctimas de la violencia, objeto de esta ley, para que los costos de matrícula derivados de los programas sean mínimos".

Reiteramos las observaciones presentadas en este capítulo en cuanto a la necesidad de velar por el respeto de la autonomía universitaria (artículo 69 Superior) y del régimen de los servicios públicos previsto, igualmente, en la Constitución Política.

Entonces, la educación a pesar de ser considerado un servicio público que tiene como finalidad social: "el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura"¹⁰, igualmente es una actividad económica que como tal, requiere de la protección del Estado para garantizar los intereses legítimos de los particulares que, por habilitación del inciso 2º del artículo 365 de la Carta, han decidido prestar dicho servicio.

⁹ Sentencia C- 654 de 2007

¹⁰ Artículo 67 de la Constitución Política



MinEducación

Ministerio de Educación Nacional

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Por consiguiente, el Legislador a través de su facultad de regulación que le asigna la Constitución Política en materia de servicios públicos¹¹, no puede causar un daño antijurídico a los agentes privados que ofrecen el servicio de la educación.

Ahora en el caso objeto de estudio, las instituciones de educación superior de carácter privado, como los demás particulares que desarrollan una actividad económica, tienen el derecho a cobrar el valor total del servicio que están ofreciendo (eso sí, en el marco de lo dispuesto, por ejemplo, en el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y el Decreto 110 de 1994), pues precisamente, esa es una de las garantías que se desprenden del hecho de que el Constituyente haya permitido la liberalización de los servicios públicos.

Por lo tanto, que dichas instituciones deban reconocer obligatoriamente un descuento en el valor de la matrícula a un determinado grupo social, como es el que se refiere la iniciativa, puede implicar que deban cobrar por debajo de costo el servicio público que estén desarrollando, lo que generaría una carga económica que, desde un punto de vista constitucional, no están en el deber soportar.

Finalmente, dejamos en claro que las consideraciones efectuadas en este numeral no desconocen dos puntos: el primero, que las instituciones de educación superior de carácter privado tienen la autonomía para determinar en sus reglamentos internos los beneficios económicos a favor de un determinado grupo social que se encuentre en un estado de debilidad manifiesta. No obstante, se advierte que dicha decisión no puede ser el resultado del cumplimiento de un mandato legal, sino de los análisis previos que realicen las mismas instituciones tendientes a verificar que cuentan con la capacidad técnica, administrativa y financiera que les permita afirmar que dichos beneficios económicos resultan viables.

Y el segundo, que no debemos olvidar que gracias al sistema de financiamiento de la educación superior pública en Colombia, todos los discentes matriculados en instituciones de educación superior del Estado cuentan con algún apoyo para sufragar sus actividades académicas.

En efecto, dicho sistema busca destinar recursos, tanto a la oferta, como a la demanda. En el primer caso, a través del giro de los recursos del Presupuesto General de la Nación a las instituciones de educación superior del orden nacional y territorial, de acuerdo con las reglas previstas en las Leyes 30 de 1992¹², 1607 de 2012¹³ y 1697 de 2013¹⁴.

¹¹ Artículo 365 inciso 2° de la C.P. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios

¹² En su artículo 86 se definen las reglas para la financiación de las universidades públicas.

¹³ En virtud de dicha Ley las Instituciones de Educación Superior Públicas recibirán recursos adicionales obtenido por la aplicación del CREE, por un valor cercano a los \$1.5 billones para el trienio, con el fin de que apalanquen sus proyectos de fortalecimiento institucional, lo cual permitirá el crecimiento de las oportunidades de acceso a educación superior de los jóvenes colombianos

¹⁴ Esta Ley crea la "Estampilla pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia", que traerá 5 billones de pesos a las universidades públicas en los próximos 20 años. Esta estampilla tiene como principal propósito apoyar el fortalecimiento de las universidades estatales para la construcción, adecuación, dotación y modernización de la infraestructura física y tecnológica universitaria, apoyo a la investigación, a programas de bienestar estudiantil y subsidios estudiantiles (sobre todo para la disminución de costos de matrícula para los estudiantes de estratos 1, 2 y 3).



En el segundo caso, el financiamiento de la demanda se hace mediante el otorgamiento de créditos educativos implementados por el Gobierno Nacional, cuyo objetivo es garantizar el ingreso y la permanencia de los estudiantes en programas académicos de pregrado y postgrado.

Adicionalmente, es de recordar que el Congreso de la República expidió la Ley 1547 de 2012, "Por la cual se otorgan beneficios a estudiantes de pregrado, con la calidad de estudiantes a partir de la vigencia de esta ley, de estratos socioeconómicos 1, 2 o 3 y se dictan otras disposiciones". Gracias a esta norma, los estudiantes beneficiados de créditos otorgados por el Icetex, pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3, reciben un subsidio equivalente al 100% de los intereses generados por dichos créditos durante su vigencia.

En definitiva, con esta explicación queremos demostrar que, en educación superior, el 52.4% de los estudiantes de pregrado del país pertenecen al sistema público. Esta cifra ascendió para el 2013 a 1'069.626 estudiantes, de los cuales 397.299 están cursando sus estudios en el SENA con gratuidad total y 672.327 están vinculados a las instituciones de educación superior oficiales. Además, todas las personas matriculadas en dichas instituciones cuentan con algún tipo de subsidio en el financiamiento de la matrícula que depende principalmente de sus condiciones socioeconómicas, y el 25% de ellos, tienen sus derechos académicos subsidiados en un 100%.

II. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA.

1. Artículo 1.

"El Estado colombiano asumirá la obligación de educar en forma gratuita, ya sea por medio de la liquidación de la matrícula mínima o cualquier otro método, en todos los niveles de educación formal indicados en el artículo 11 de la Ley 115 de 1994 y de acuerdo al artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, así como en la educación técnica, tecnológica y universitaria o en la educación para el trabajo y el desarrollo humano a que se refiere la Ley 1064 de 2006, a las mujeres cabeza de familia que hayan quedado viudas, abandonadas por razón del secuestro, toma de rehenes o desaparición forzada de sus esposos o compañeros permanentes, o por cualquier persecución generada por los grupos armados al margen de la ley, y que demuestren carecer de las condiciones económicas para su formación (resaltado fuera de texto).

Sin perjuicio de las consideraciones de constitucionalidad presentadas en el capítulo anterior, la disposición en comento, igualmente, está orientada a garantizar que las mujeres cabeza de familia víctimas de los grupos armados al margen de la ley, y sus hijos, puedan acceder al servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media de forma gratuita. Es decir, intenta hacer una excepción al artículo 51 de la Ley 1448 de 2011 según el cual, dicha gratuidad solo es aplicable cuando las víctimas del conflicto armado interno carezcan de recursos económicos. En efecto, el referido artículo consagra lo siguiente:

"Medidas en materia de educación. Las distintas autoridades educativas adoptarán, en el ejercicio de sus competencias respectivas, las medidas necesarias para asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media a las víctimas señaladas en la presente ley,



siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago¹⁵. De no ser posible el acceso al sector oficial, se podrá contratar el servicio educativo con instituciones privadas”.

No obstante, si bien el Legislador tiene una intención loable, respetuosamente, solicitamos evaluar la posibilidad de mantener, exclusivamente, la regulación que trae la Ley 1448 de 2011 a favor de las víctimas del conflicto armado interno, en lo que tiene que ver con el acceso a la educación preescolar, básica y media. Esto por los siguientes motivos:

Primero, porque el artículo 67 de la Constitución Política no considera incompatible, en determinadas circunstancias y frente a ciertos grupos sociales, la efectividad del derecho fundamental de la educación, con el cobro de derechos pecuniarios. Al respecto, la referida disposición consagra la siguiente excepción, que bien puede ser aplicada a las víctimas del conflicto armado interno, según lo explicado por la Corte Constitucional:

*“La educación será gratuita en las instituciones del Estado, **sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos**”¹⁶.*

Segundo, porque la Corte, al declarar exequible el artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, dijo lo siguiente:

“De otra parte, debe también recordarse que por el hecho de encuadrarse en alguna de las distintas hipótesis que conforme a lo previsto en su artículo 3° permiten ser considerado víctima para los efectos de esta ley, se presume que tales personas se encuentran en situación de vulnerabilidad, razón por la cual sería el Estado quien tendría la carga de probar que los interesados en acceder al beneficio previsto en esta norma sí tienen la posibilidad de cubrir los costos respectivos. De esta manera, salvo que medie la referida prueba, caso en el cual debería aplicarse la excepción que se viene comentando, las víctimas tienen derecho a la prestación del servicio educativo de que trata esta norma”¹⁷.

Es decir para la aplicación del precitado artículo 51, opera una presunción de hecho – o sea, que admite prueba en contrario - según la cual, las víctimas del conflicto armado (lo que incluye a las madres víctimas de los grupos armados ilegales, y a sus hijos) carecen de recursos económicos, lo que justifica que, en principio, sean merecedoras de la gratuidad educativa consagrada en la referida disposición.

Por lo tanto, a nuestro juicio, la presunción establecida por la Corte Constitucional logra el objetivo que pretende alcanzar el artículo 1 de la iniciativa de proteger, en materia educativa, a uno de los grupos poblacionales más afectados con el conflicto armado interno.

Y tercero, porque independientemente de su condición de víctimas, hoy en día en Colombia, los niños y adolescentes tiene el derecho de cursar, gratuitamente, el grado de transición y los grados de la educación básica y media en las instituciones educativas del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 4807 de 2011 (lo cual beneficia, igualmente, a los hijos de las madres víctimas de los grupos armados ilegales).

¹⁵ La expresión resaltada fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-280 de 2013.

¹⁶ Inciso 4°.

¹⁷ Sentencia C-280 de 2013.



En resumen, los anteriores tres puntos le permiten al Ministerio considerar que en la actualidad, las madres víctimas de los grupos armados al margen de la ley, y sus hijos, tienen garantizado el derecho de acceder a la educación en los niveles de preescolar, básica y media. Por lo tanto, frente a este punto, el artículo 1 de la iniciativa no resulta necesario.

III. CONCLUSIONES.

Es incuestionable el deber del Estado de promover que las madres cabeza de familia afectadas por los grupos armados al margen de la ley, puedan acceder y permanecer en el sistema educativo, pues eso hace parte de las estrategias que han de ser implementadas en aras de lograr la reparación integral de los daños que dichas personas sufren, como consecuencia del conflicto armado que se presenta en el país.

Sin embargo para el caso que nos ocupa, no queda claro el sistema que debería implementarse para garantizar la gratuidad de la educación superior a favor del grupo poblacional de que trata la iniciativa, y especialmente, las responsabilidades que para ello, tendrían que asumir el Gobierno Nacional y las instituciones encargadas de prestar el mencionado servicio público.

Además, la redacción propuesta genera interrogantes sobre su conformidad con normas de superior jerarquía, como son: el artículo 69 de la Carta (que se refiere a la autonomía universitaria), el artículo 365 Superior (sobre régimen de los servicios públicos) y el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual ordena determinar la forma como serán financiados los costos fiscales que generaría la aprobación de un proyecto de ley, por parte del Legislador.

En mérito de lo expuesto, respetuosamente solicitamos al Honorable Congreso de la República, considerar el archivo del proyecto de ley No 42 de 2014 – Cámara.

Realizó: Jvalencia – Despacho del Ministro.
Vi Bo: Egonzalez