



PROSPERIDAD  
PARA TODOS

1.1

Bogotá D.C.,

Honorable Representante  
**ALFREDO CUELLO BAUTE**  
Presidente Comisión Sexta Constitucional  
Cámara de Representantes  
Ciudad

Asunto: Ponencia para primer debate al proyecto de Ley No.042 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"*

Respetado Presidente:

De manera atenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios que estima pertinentes someter a su consideración sobre la ponencia para primer debate al proyecto de Ley No.042 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"*.

Mediante el proyecto de ley de la referencia, de iniciativa parlamentaria, se pretende garantizar una educación gratuita en los niveles preescolar, básica, media y superior a las madres cabeza de familia y sus hijos víctimas de los grupos armados al margen de la ley.

En primer lugar, es pertinente señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución Política, la educación es un derecho y un servicio público que cumple con una función social. La responsabilidad de su prestación está en cabeza del Estado, de la sociedad y la familia y, será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Por su parte, el artículo 44 de la Constitución Política consagra la educación como un derecho fundamental de los niños, toda vez que por su condición de vulnerabilidad requieren de la protección especial de la familia, la sociedad y del Estado, quienes deben proteger y asistir al niño para garantizar su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos.

La Corte Constitucional, en diversas oportunidades, al interpretar estos artículos ha concluido que la educación es un derecho fundamental, que es obligatorio para los menores entre los 5 y 18 años de edad y, que se debe implementar de forma progresiva

la gratuidad, especialmente, eliminando gradualmente el cobro de derechos académicos de que trata el artículo 67 de la Carta Política<sup>1</sup>.

En desarrollo de estos mandatos constitucionales, el Gobierno Nacional a través del artículo 140 de la Ley 1450 de 2011 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”* y del Decreto 4807 de 2011, garantizan la gratuidad en la educación preescolar, básica y media para niños y adolescentes en instituciones públicas.

Además de estas normas dirigidas a la generalidad de la población colombiana, la Ley 1448 de 2011 *“por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*, reconoce en su artículo 51 que en materia de educación, debe asegurarse a las víctimas de que trata el artículo 3, cuando éstas no tengan recursos suficientes, el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos públicos oficiales para los niveles preescolar, básica y media. Por su parte, tratándose de educación superior, determinó la necesidad de que las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades de naturaleza pública, establecieran procesos de selección, admisión y matrícula que permitan a las víctimas acceder a los programas ofrecidos. En este caso, se da prelación a las mujeres cabeza de familia, adolescentes y población en condición de discapacidad.

Para efectos de la misma ley, y en el presente caso para determinar a quiénes deben ir dirigidas estas medidas, se precisa que en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 se definen como víctimas a quienes hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones a las normas internacionales de los Derechos Humanos, dentro del marco del conflicto armado interno. En esta definición, también se incluye al *“cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a ésta se le hubiere dado de muerte o estuviere desaparecida”*, entre otros. Por lo tanto, las medidas en materia de educación contempladas en el artículo 51 de la ley 1448 de 2011, se deben dirigir a la población recién definida.

En la presente iniciativa, el artículo 1 del proyecto de ley de la referencia señala:

*“Artículo 1°. 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, y sus hijos, tendrán*

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-323 de 1994, T-550 de 2005, T-1228 de 2008 y C-376 de 2010.

*derecho a que el Gobierno Nacional garantice su acceso gratuito a todos los niveles de educación superior formal indicados en el artículo 11 de la Ley 115 de 1994 de acuerdo al artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, así como a la educación técnica, tecnológica y universitaria o a la educación para el trabajo y el desarrollo humano a que se refiere la Ley 1064 de 2006.*

*Para lograr lo anterior, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Educación Nacional se comprometerá a tomar las medidas que sean necesarias y a adoptar los métodos que hagan efectivo este derecho”.*

Frente a esta disposición, es pertinente señalar que no resulta claro cuándo se establece que el Gobierno Nacional garantizará el acceso gratuito a todos los niveles de educación “superior” formal indicados en el artículo 11 de la Ley 115 de 1994, toda vez que el referido artículo hace referencia a 3 niveles de educación formal a saber: Preescolar, educación básica y educación media, sin que de alguna manera se relacione con la educación superior formal.

De otra parte, mediante este artículo se estarían creando unos beneficios académicos a las mujeres cabezas 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, referidos a la gratuidad en todos los niveles de educación formal, educación técnica, tecnológica y universitaria o a la educación para el trabajo y el desarrollo humano a que se refiere la Ley 1064 de 2006; extendiendo además los beneficios de educación superior a sus hijos.

Lo pretendido por la norma bajo estudio, significa la ampliación del universo de personas a las que se les garantizaría una educación gratuita. Por lo tanto, si se quisiera garantizar la gratuidad para la educación básica para la población adulta, debe analizarse su sostenibilidad y las fuentes de financiamiento, dado que la iniciativa no menciona fuentes de financiación para cubrir los costos. Particularmente, en cuanto a la educación superior, no existe ninguna norma que ordene la gratuidad; entonces si se otorgara gratuidad para educación básica de adultos y educación superior, su financiación generaría gastos adicionales no contemplados actualmente en el Presupuesto General de la Nación, ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Sector, que resultarían incuantificables por el momento, toda vez que dependería de la demanda por dicho acceso según cada caso en particular.

Al respecto, debe recordarse que aunque exista la obligación constitucional de garantizar una educación gratuita en todos los niveles, la misma Corte Constitucional ha reconocido que para conseguir este objetivo se pueden adoptar diferentes estrategias que permitan su implementación de manera progresiva. Entonces, la obligación del Estado para implementar la gratuidad en el nivel de educación superior no es

inmediata, debe hacerse de forma gradual y de conformidad con el criterio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política. En efecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-376 de 2010, manifestó:

*“La gratuidad de la educación básica primaria forma así parte integrante del contenido de los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia mencionados, al igual que de la doctrina de los organismos autorizados para interpretar dichos instrumentos. La gratuidad es concebida en esos referentes jurídicos como un mecanismo privilegiado para remover las barreras económicas que dificultan el acceso a la educación en este nivel. Se trata de una obligación mínima de carácter inmediato, exigible a los Estados, en tanto que el mecanismo de la progresividad está previsto para la garantizar el acceso a los niveles de educación secundaria y superior”.*

Adicionalmente, se encuentra que el artículo 2 del proyecto de ley bajo estudio señala:

*“Artículo 2. Modifíquese el inciso 2° 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 posibiliten 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.*

*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.*

*Dentro de los cupos habilitados y que se habilitaren para la formación que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) se priorizará, facilitará y garantizará el acceso a las víctimas de que trata la presente ley”.*

En este artículo, y solamente para la educación superior, se estaría incluyendo en el artículo 51 de la Ley 1448 de 2011 la obligación de establecer una liquidación de matrícula mínima a las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades de naturaleza pública. Por lo tanto, debe tenerse en cuenta que si las Instituciones de Educación Superior de naturaleza pública reducen sus tarifas para estos segmentos de la

población (madres cabeza de familia, sus hijos y población en condición de discapacidad), podrían presentarse casos donde el valor del recaudo por matrículas sea inferior a los ingresos que se necesiten para ejecutar los proyectos que redundan en el mejoramiento de la calidad de sus programas, lo que a su vez implicaría un impacto en las finanzas de las Instituciones, y por consiguiente, la disminución de los ingresos, de la calidad de la infraestructura y de la oferta de programas académicos.

Se debe resaltar que en el capítulo IV de la Ley 1448 de 2011 se ordena al Gobierno Nacional adoptar el *"Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas"*, que dentro de sus objetivos principales plantea *"brindar atención especial a las mujeres y niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos"*. Teniendo en cuenta esto, los alcances de la presente iniciativa podrían considerarse incluidos en el marco de la citada Ley de Víctimas.

En virtud de lo expuesto, es claro que algunos artículos de esta iniciativa podrían afectar la estabilidad financiera de cada Institución de Educación Superior, además de generar gastos adicionales no contemplados actualmente en el Presupuesto General de la Nación y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Sector en aspectos como la gratuidad, de manera que este Ministerio de conformidad con el artículo 7 de la ley 819 de 2003, se abstiene de emitir concepto favorable al respecto.

Cordialmente,



**CAROLINA SOTO LOSADA**

Viceministra General Encargada de las Funciones del  
Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público

NJAZ/PM/CMEO  
DGPPN  
UJ 1757/14

C.C.

H.R. Guillermina Bravo Montaña – Autor  
H.R. Ana Paola Agudelo Garcia – Autor  
H.R. Carlos Eduardo Guevara Villabon – Autor  
H.R. Jaime Felipe Lozada Polanco – Coordinador Ponente  
H.R. Carlos Alberto Cuero – Ponente  
H.R. Jairo Enrique Castiblanco – Ponente  
H.R. Víctor Javier Correa Vélez

Dr. Jair Ebratt, Secretario General Comisión Sexta, Cámara de Representantes.

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

