

A 10/10



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.

Honorable Congresista
EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO
Comisión Sexta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ciudad.

Asunto: Comentarios al informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 20 de 2019 Cámara "Por medio del cual se estimula el acceso a estudios de posgrado en el exterior".

Respetado Presidente,

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto "(...) *eliminar barreras de entrada para personas que quieran aplicar a estudios de posgrado en el exterior*".

El artículo 2 de la iniciativa, establece:

"Artículo 2°. Subsidio para aplicación de convocatorias para estudios de posgrado en el exterior. Créese un subsidio económico entre 0,4 y 0,6 salarios mínimos mensuales vigentes para los nacionales que estén aplicando para alguna convocatoria de posgrados en universidades del exterior."

Al respecto, es preciso informar que, con base al salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) para el año 2019, otorgar un subsidio económico entre 0,4 y 0,6 SMLMV para los nacionales que apliquen a una convocatoria de posgrados en universidades en el exterior variaría entre **\$331.246** y **\$496.870** por beneficiario y partiendo de la base que por semestre se reconocerán mínimo 1.500 subsidios y al año 3000, este beneficio representaría costos entre **\$993.739.200** y **\$1.490.608.800** al año. Ahora bien, de acuerdo a lo reportado por Migración Colombia¹, aproximadamente 84.002 colombianos viajaron durante el año 2018 a realizar estudios en el exterior, de manera que si se asume que cada uno de ellos hubiera recibido el subsidio aquí pretendido, el costo total de

¹ <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/cifra-de-colombianos-que-se-han-ido-a-estudiar-al-exterior-desde-2012-349282>

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia
Código Postal 111711
Conmutador (57 1) 381 1700
www.minhacienda.gov.co



otorgarlo variaría entre \$27.825,4 millones y \$41.738 millones en la vigencia, como se puede evidenciar en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 1
Costos estimados del subsidio de estudios en el exterior

Escenario	Mínimo de Beneficiarios		Estudiantes que viajaron en 2018	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Subsidio por Semestre (en SMMLV)	0,4	0,6	0,4	0,6
Valor Subsidio por Semestre - por estudiante	\$ 331.246	\$ 496.870	\$ 331.246	\$ 496.870
Estudiantes Beneficiarios por semestre	1500		42001	
VALOS SUBSIDIO - Total Beneficiarios - por Semestre	\$ 496.869.600	\$ 745.304.400	\$ 13.912.680.046	\$ 20.869.020.070
Estudiantes Beneficiarios por Año*	3000		84002	
VALOS SUBSIDIO - Total Beneficiarios - por Año	\$ 993.739.200	\$ 1.490.608.800	\$ 27.825.360.093	\$ 41.738.040.139

* Fuente de Número de Beneficiarios que han viajado al exterior por estudios en 2018: Migración Colombia

Sin embargo, el número de potenciales beneficiarios podría aumentar ostensiblemente si se tiene en cuenta que la cifra reportada por Migración Colombia hace referencia solamente a aquellos estudiantes que efectivamente viajaron a estudiar, pero no incluye todos aquellos que aplicaron, pero no fueron admitidos, que igualmente si tendrían derecho a ser beneficiarios en la forma en que está redactado el Proyecto de Ley, toda vez que al beneficio podrían acceder todos los que apliquen a una universidad extranjera, sin importar si son admitidos o no.

Por lo anterior, en caso de ser aprobado el Proyecto de Ley, este valor se aumentaría en la proporción del incremento salarial que se pacte al final de la vigencia 2020.

En este sentido, es importante señalar que propuestas como las contenidas en la iniciativa legislativa que se analiza deben estar respaldadas por una fuente de ingreso, tal y como lo indica el artículo 2.8.1.1.4 del Decreto 1068 de 2015² así:

"ARTÍCULO 2.8.1.1.4. Proyecciones Sectoriales. El Gobierno Nacional de conformidad con el artículo 1° de la Ley 819 de 2003, desarrollará el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Este contendrá las proyecciones para un período de 4 años de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se renovará anualmente.

Al interior de cada sector, se incluirán los gastos autorizados por leyes preexistentes en concordancia con lo previsto en el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, los compromisos adquiridos con cargo a vigencias futuras, los gastos necesarios para la atención del servicio de la deuda y los nuevos gastos que se pretende ejecutar. En caso que se propongan nuevos gastos, se identificarán los nuevos ingresos, las fuentes de ahorro o la financiación requerida para su implementación.

Adicionalmente, el Marco de Gasto de Mediano Plazo propondrá reglas para la distribución de recursos adicionales a los proyectados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo." (Subraya fuera del texto)

² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.



Por su parte, los artículos 6° y 7° del proyecto de ley determinan el costo cero por la emisión de dos certificados de estudios y de notas por semestre a lo largo de la carrera, y así mismo, que los graduandos de pregrado reciban sin costo alguno después de haber culminado sus estudios dos certificados de notas, dos certificados de estudio y dos certificados de grado, lo cual podría resultar inclusive perjudicial para los estudiantes, toda vez que se corre el riesgo de que las Instituciones de Educación Superior (IES) fijen valores considerables de matrícula que compensen los derechos pecuniarios, o que por el contrario, las IES con valores de matrícula bajas se perjudiquen pues tendrían que cubrir con su propio patrimonio los costos en que incurriría y que no podrían compensar cobrando una tarifa por ellos, pues con dichos derechos pecuniarios se cubre en parte el funcionamiento de las Instituciones, más aún cuando se trata de servicios que adquieren voluntariamente los estudiantes al tratarse de servicios académicos adicionales que no están comprendidos dentro del currículo.

Bajo esta línea de análisis, es importante recordar que en el sistema jurídico colombiano las Instituciones de Educación Superior cuentan con autonomía en virtud del artículo 69 de la Constitución Política³. En este sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-926 de 2005 expresó:

"Ahora bien, conforme lo ha señalado la jurisprudencia, la autonomía está determinada por el campo de acción de las universidades, el cual se manifiesta en la libertad para (1) darse sus propios estatutos; (2) fijar las pautas para el nombramiento y designación de sus profesores, autoridades académicas y administrativas; (3) seleccionar sus alumnos; (4) señalar sus programas académicos y los planes de estudio que regirán su actividad académica, conforme a los parámetros mínimos señalados en la ley, y (5) aprobar y manejar su presupuesto" (Subraya fuera del texto)

En este orden de ideas, el Proyecto de Ley podría conllevar un riesgo de inconstitucionalidad por violar la autonomía de las IES, pues las mismas tienen la facultad de definir el valor que por concepto de matrícula y derechos pecuniarios cancelan sus aspirantes y estudiantes y, en todo caso, dentro del marco de la razonabilidad y proporcionalidad al servicio educativo que se dice ofrecer, aspectos que fueron tratados por la misma Corporación en sentencia T-037 de 2012, así:

"No obstante lo anterior, la Corte también ha reconocido que las instituciones educativas tienen derecho a exigir contraprestaciones económicas por su servicio, máxime si se trata de entidades privadas. Aunque esta potestad no es de carácter fundamental, sí tiene asidero en el artículo 67 superior que dispone que "la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos", y el artículo 68 que prevé que "los particulares podrán fundar establecimientos educativos".

La sentencia C-654 de 2007 señaló que "no es cierto que esté prohibido constitucionalmente a las universidades el cobro de derechos académicos, ni que éstos deban ser gratuitos, pues la Carta permite que aún en el sector público se pueda exigir pago, pero solamente a quienes tienen capacidad económica; con mayor razón, la retribución está justificada en el sector privado, donde se la considera como debida contraprestación por el servicio educativo desplegado por particulares"

Por lo anterior, las modificaciones propuestas podrían llegar a ser consideradas inconstitucionales, toda vez que se estaría limitando la autonomía de que gozan las IES en virtud de la Constitución y la Jurisprudencia.

Por su parte, el artículo 8 del Proyecto de Ley establece:

³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991. Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. Además, desarrollada en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992.



"Artículo 8°. Los estudiantes y/o graduandos que necesiten apostillaje y/o legalización de documentos que sean usados para motivos de estudio estarán exentos de pagar el valor del apostillaje y/o legalización. La exención cubre hasta dos (2) documentos apostillados y/o dos (2) documentos legalizados en la misma vigencia fiscal."

De acuerdo con esta disposición, estarán exentos de pagar hasta dos (2) documentos apostillados y/o dos (2) documentos legalizados en la misma vigencia fiscal los estudiantes y/o graduandos que necesiten apostillas y legalización de documento con el objeto de adelantar estudios al exterior del país.

Al respecto, es importante tener en cuenta que el cobro de este tipo de documentación representa un recurso propio de un establecimiento público, que se incorpora en el Presupuesto General de la Nación, en este caso del sector de relaciones exteriores. En particular, de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, durante la vigencia fiscal 2018 la entidad recibió una suma de **\$7.420.319.000** por este concepto, y proyecta un recaudo de **\$7.980.953.697,39** en 2019.

Con base en lo anterior, se tiene que de acuerdo con la información registrada en la página web de la Cancillería de Colombia, el costo de una apostilla es de **\$31.000** y de una legalización es de **\$21.000**⁴. Si en gracia de discusión se asume que cada uno de los potenciales beneficiarios mencionados, requiriera adelantar un trámite de esa índole, los recursos que dejaría de percibir la Cancillería por los 1.500 beneficiarios semestrales previstos, variarían entre **\$156 millones** y **\$4.368,1 millones** al año, de manera que esta propuesta es inconveniente y, únicamente, sería viable en la medida que se limite el número de beneficiarios por semestre y se prioricen los recursos respectivos dentro de las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo de los sectores de Educación y Relaciones Exteriores, tal y como se muestra en el cuadro No. 2:

Cuadro No. 2
Costo de la exoneración de la apostilla

	Mínimo	Estudiantes 2018
Costo por Apostilla		\$31.000
Costo por Legalización		\$21.000
TOTAL COSTO POR TRÁMITE		\$52.000
Estudiantes Beneficiarios*	1500	42001
VALOS SUBSIDIO - Total Beneficiarios - por Semestre	\$ 78.000.000	\$ 2.184.052.000
Estudiantes Beneficiarios*	3000	84002
VALOS SUBSIDIO - Total Beneficiarios - por Año	\$ 156.000.000	\$ 4.368.104.000

* Fuente de Número de Beneficiarios que han viajado al exterior por estudios en 2018: Migración Colombia

Finalmente, es preciso mencionar que el Gobierno nacional lidera el programa "Generación E" que tiene como propósito el fortalecimiento de la educación superior pública, en especial, acompañar a jóvenes y sus familias en condición de vulnerabilidad para garantizar el acceso a las IES con el pago del cien por ciento del valor de la matrícula y apoyo económico durante toda la carrera.

⁴ Fuente: Cancillería, en: <https://www.cancilleria.gov.co/faa/que-costo-tiene-apostilla-y-legalizacion>



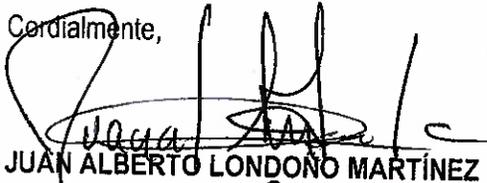
Asimismo, las fuentes de financiación del programa "Generación E" están soportadas en un esquema de corresponsabilidad entre el Gobierno, las universidades privadas y un fondo de donaciones, donde el valor de la matrícula es financiado así: el Estado aporta el 50%, la institución de educación un 25% y el otro 25% se financia con recursos de un Fondo de donaciones, sin contar aquellas que se gestionan a través de recursos anuales de inversión y funcionamiento, así como de regalías⁵.

Según cifras del Ministerio de Educación Nacional, con este programa, para el primer semestre de 2019, se beneficiaron 2.792 jóvenes superando la meta de 2.000, además, ya se tienen los primeros 566 beneficiarios del segundo semestre de 2019 en este componente, llegando a 3.358 estudiantes a la fecha. Así, se espera que en diciembre de la misma anualidad llegue a 84 mil beneficiarios, y en 4 años a 336 mil jóvenes con acceso a la educación superior⁶.

Así las cosas, el Gobierno nacional está comprometido con la problemática de la educación superior de los jóvenes del país y ha dotado a esta importante población de herramientas útiles ajustadas a la realidad colombiana, pues con esto se cierra la brecha que impedía el acceso y la permanencia a este sector en el desarrollo social.

De acuerdo con lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto y en consecuencia solicita su archivo, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,



JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
Viceeministro General
OAJ/DGPPN/DGPM

Revisó: Andrea del Pilar Suárez Pinto *ASP*
Elaboró: Juan Carlos Puerto Acosta

Con copia a:

H.R. David Ricardo Racero Mayorca – Autor
H.R. Wilmer Leal Pérez – Ponente
H.R. Mónica María Raigoza Morales – Ponente
H.R. Esteban Quintero Cardona – Ponente
H.R. Aquileo Medina Arteaga – Ponente
H.R. Adriana Gómez Millán – Ponente

Dra. Diana Marcela Morales Rojas, Secretaria de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

UJ 2260 – 2019

⁵ https://www.mineducacion.gov.co/Sala_de_prensa/Noticias

⁶ Ibidem.

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia
Código Postal 111711
Conmutador (57 1) 381 1700
www.minhacienda.gov.co



Al responder cite radicado: **20193.10189602** Id: **33905**
Folios: 3 Fecha: 2019-09-18 08:58:27
Anexos: 0
Remitente : MINISTERIO DE HACIENDA
Destinatario: EMETERIO JOSE MONTES DE CASTRO