



La educación
es de todos

Mineducación

Bogotá D.C.,

Doctora
DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria Comisión Sexta
Cámara de Representantes
Ciudad

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL09-05-2019 4:44:31 PM
Al contestar cite este No. 2019-EE-130957 FOL:1 ANEX:0
Origen: Asesores del despacho
Destino: Congreso de la República / DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Asunto: Concepto a Proyecto de Ley No. 020 de 2019 Cámara

Referencia: Concepto a Proyecto de Ley No. 020 de 2019 Cámara

Respetada secretaria, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de Ley No. 020 de 2019 – Cámara **«Por medio del cual se estimula el acceso a estudios en el exterior»**.

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,


MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autor: H.R. David Racero Mayorca
Ponentes: H.R. Wilmer Leal Pérez, Mónica María Raigoza Morales
H.R. Esteban Quintero Cardona
H.R. Aquileo Medina Arteaga
H.R. Adriana Gómez Millán - Ponentes

Aprobó: Luis Fernando Pérez Pérez – Viceministro de Educación Superior
Luis Gustavo Fierro Maya – Jefe Oficina Asesora Jurídica
Revisó: Carolina Guzmán – Directora de Fomento VES
Elcy Patricia Peñaloza Leal - Directora de Calidad VES
Biviana Liset Trujillo – Asesora Despacho Ministra



Al responder cite radicado: **20193.60179352** Id: **32156**
Folios: 4 Fecha: 2019-09-06 11:13:57
Anexos: 0
Remitente : MIN EDUCACION
Destinatario: ADRIANA GOMEZ MILLAN (Otros)



Concepto al Proyecto de Ley No. 020 de 2019 Cámara
«Por medio del cual se estimula el acceso a estudios en el exterior».

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

El proyecto de ley tiene como objeto eliminar barreras de entrada para personas que quieran aplicar a estudios de posgrado en el exterior, mediante la creación de subsidios para la aplicación de convocatorias de estudios de posgrado en el exterior y establecer la gratuidad de certificados de estudio y notas para estudiantes y graduandos, así como la exención en el cobro de costos de apostillaje y legalización de hasta dos (2) documentos que sean usados para motivos de estudios en el exterior durante la misma vigencia fiscal.

Motivación del proyecto

En la exposición de motivos del proyecto se incluyen el panorama relativo a la educación, la productividad y la economía, la situación de la educación en Colombia, las becas educativas para estudios de posgrado y los requisitos exigidos para aplicar a una convocatoria académica y su respectivo valor económico y la justificación del contenido de la propuesta.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

El Ministerio de Educación Nacional comedidamente procede a emitir las consideraciones jurídicas con respecto al articulado propuesto en la iniciativa legislativa, de conformidad con las funciones asignadas mediante el Decreto Nacional 5012 de 2009, en los siguientes términos.

• **En lo referente al artículo 2:**

El proyecto de ley propone la creación de un subsidio económico entre 0,4 y 0,6 salarios mínimos mensuales vigentes para aquellos colombianos que estén aplicando a convocatorias de posgrados en universidades del exterior.

Este Ministerio observa que la iniciativa no determina la entidad que administraría los recursos y dichos subsidios, y tampoco las asignaciones presupuestales que sufragarían los programas previstos.

Para efectos de brindar seguridad jurídica, se remienda que el proyecto haga explícitos estos aspectos en materia de recursos y asignaciones, toda vez que se consideran fundamentales para la regulación básica en la materia. De lo contrario, se podría considerar inconveniente para el sector, puesto que es necesario tener claridad acerca de la administración de los programas de becas y los recursos que se tendrían que sufragar por las asignaciones del Presupuesto General de la Nación de las entidades públicas.

• **Con respecto a los artículos 6 y 7**

Los artículos establecen la exención del pago de certificados de notas, estudio y grado.

Al respecto, debe considerarse que las universidades gozan de autonomía financiera para gestionar sus recursos en cumplimiento de sus fines institucionales y sociales, incluyendo



aquellos recursos que ingresan por concepto del cobro de la expedición de certificados, de conformidad con el artículo 69 de la Constitución Política.

De igual manera, los artículos 28 y 29 de Ley 30 de 1992 establecen los derechos y garantías del ejercicio de la autonomía universitaria de las instituciones de educación superior, que les permite «establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional».

Sobre esta garantía, la Corte Constitucional en la Sentencia C-926 de 2005 ha dicho que la autonomía universitaria es la facultad de las universidades de autodeterminarse y autogobernarse, incluyendo la dirección de la administración, financiación y aprobación de recursos para el cumplimiento de su misión social y función institucional de acuerdo con los programas académicos y labores formativas dirigidas a ofrecer un servicio educativo que satisfaga las necesidades de acceso, permanencia, equidad y calidad de la educación superior.

Por consiguiente, este Ministerio considera que esta disposición puede constituir un vicio de constitucionalidad, ya que tiene la capacidad de limitar la gestión presupuestal de las universidades, por lo que es necesario compensar los ingresos que las instituciones educativas van a dejar de percibir por concepto de cobro de certificados.

Así mismo, es pertinente especificar en las ponencias de trámite respectivas que la propuesta legislativa es una garantía y estímulo para el acceso a estudios en el exterior, y justificar de qué manera los artículos 6 y 7 no impactarían en la condición de órganos autónomos de las instituciones de educación superior.

III. CONSIDERACIONES TÉCNICAS

Respecto al presente proyecto de Ley, el Ministerio de Educación Nacional emite las observaciones y precisiones que se relacionan a continuación:

- **En relación con el artículo 3:**

El proyecto de ley tiene por objeto eliminar barreras de entrada para personas que quieran adelantar estudios de posgrado en el exterior, mediante el otorgamiento de un subsidio económico, entre 0.4 y 0.6 salarios mínimos legales mensuales vigentes, a nacionales que estén aplicando en una convocatoria de posgrados en universidades del exterior.

En el numeral 2 del artículo 3° del proyecto de ley se establece como uno de los requisitos para acceder a dicho subsidio económico que el beneficiario haya culminado sus estudios de pregrado. No obstante, es necesario precisar que la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la educación superior, establece en el numeral c) del artículo 14 lo siguiente:

*“Artículo 14. Son requisitos para el ingreso a los diferentes programas de Educación Superior, además de los que señale cada institución, los siguientes: (...)
c) Para los programas de especialización, maestría y doctorado, referidos al campo de la tecnología, la ciencia, las humanidades, las artes y la filosofía, poseer título profesional o título en una disciplina académica. (...)”*

Se observa entonces que para acceder a un programa de posgrado en el país (especialización, maestría y doctorado) es prerrequisito legal que el aspirante tenga título profesional o título en una disciplina académica, situación que en la práctica también es exigible para realizar estudios



de posgrado en instituciones de educación superior del exterior, tal como se evidencia en las convocatorias de formación de alto nivel en el exterior que COLCIENCIAS y el ICETEX realizan periódicamente.

En este sentido, se considera inconveniente que el presente proyecto de ley exija apenas la culminación de estudios de pregrado (técnico profesional tecnólogo o profesional universitario) como un requisito para acceder al subsidio económico para aplicar a una convocatoria de estudios de posgrado en el exterior, cuando la realidad demuestra que para tal efecto es necesario contar con título profesional de pregrado.

- **En el artículo 4:**

Establece que el subsidio económico se otorgará prioritariamente a las personas de más bajos ingresos, no obstante, se considera que esta condición es ambigua e inconveniente. Lo anterior, debido a que bajo esta condición pueden presentarse dos situaciones:

1. Que se otorguen los subsidios económicos a las personas de más bajos ingresos, y que en realidad tengan mayores necesidades económicas (por ejemplo, profesionales de estratos 1, 2 o 3), caso en el cual se cumpliría con el espíritu del presente proyecto de ley.
2. Que se otorguen los subsidios económicos a las personas de más bajos ingresos, pero que por su capacidad de pago no tengan necesidades económicas (por ejemplo, profesionales recién graduados de estratos 4, 5 o 6), caso en el cual se incumpliría la naturaleza de los subsidios que otorga el Estado.

En este sentido, se evidencia que la forma de asignar los subsidios, bajo el criterio de las personas con los ingresos más bajos, deja abierta la oportunidad para que se otorguen subsidios económicos del Estado a personas que no requieren de la focalización del gasto público.

Así mismo, establece que por lo menos se deben otorgar tres mil subsidios económicos cada año (equivalente a 1.500 subsidios por semestre). No obstante, ni en la exposición de motivos ni en el articulado del proyecto de ley se establece la fuente con la cual se va a cubrir esta nueva erogación y tampoco se identifica el impacto fiscal que tendría la implementación de esta iniciativa legislativa.

- **En los artículos 6 y 7:**

Los artículos orientan a estimular el acceso a estudios en el exterior, los cuales proponen la gratuidad para determinadas certificaciones en dos oportunidades. Al respecto, nos permitimos manifestar lo siguiente:

En el marco de la autonomía universitaria reconocida en el artículo 69 de la Constitución Política y en el artículo 28 de la Ley 30 de 1992, las Instituciones de Educación Superior tienen permitido escoger y admitir sus alumnos y docentes, escoger las técnicas de enseñanza que aplicará, los métodos de evaluación, el régimen de promoción, la definición de los planes de estudio, su postura filosófica, los cobros y presupuestos necesarios para su funcionamiento, pero por sobre todo, facultan a la institución educativa para autoorganizarse y autoregularse a través de la adopción de un reglamento contentivo de las normas internas que, una vez adoptadas, la vinculan así como a todos los miembros de la comunidad educativa.

Conforme a las líneas que ofrece dicha garantía (autonomía universitaria), resulta claro que imponer a las IES la gratuidad de certificaciones puede constituir una interferencia indebida en la



vida universitaria, por cuanto una determinación en tal sentido supone un límite a la capacidad y facultad de que gozan para regular y establecer los cobros a sus servicios académicos y administrativos.

Por lo anterior, de entrada, se estima del riesgo jurídico que provocaría acoger el contenido del articulado propuesto.

- **En el artículo 8:**

El artículo establece que los estudiantes y/o graduados que necesiten apostillaje y legalización, de documentos que sean usados para motivos de estudio estarán exentos de pagar dicho costo para dos documentos de apostillados y dos documentos legalizados en la misma vigencia. sobre esto, nos permitimos manifestar lo siguiente:

Se debe tener en cuenta que la apostilla es *"(...) Certificar la autenticidad de la firma de un servidor público en ejercicio de sus funciones y la calidad en que el signatario haya actuado, la cual deberá estar registrada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, para que el documento surta plenos efectos legales en un país parte del Convenio sobre la Abolición del Requisito de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros, de la Conferencia de La Haya de 1961 (...) "[1] y la legalización corresponde *"(...) Certificar la autenticidad de la firma de un servidor público en ejercicio de sus funciones y la calidad en que el signatario haya actuado, la cual deberá estar registrada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, para que el documento surta plenos efectos legales en un país que hace parte de la Convención de Viena de 1963, sobre relaciones consulares, artículo 5°. literal f) que reglamenta las actuaciones consulares en calidad de notario (...) "[2].**

Así las cosas, los costos asociados por concepto de apostillas y/o legalización están contenidos en el artículo 4° de la Resolución No 9713 del 5 de diciembre de 2017 expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, razón por la cual el estudio de la exención propuesta en el Proyecto de Ley le corresponde su estudio al Ministerio de Relaciones exteriores por ser de su competencia.

IV. CONSIDERACIONES FISCALES

Es pertinente señalar que la iniciativa legislativa no incluye en la exposición de motivos un informe sobre el impacto fiscal de las medidas consignadas en los artículos 2, 6, 7 y 8, sobre los subsidios para estudios de posgrado en el exterior, exenciones de pago de certificado y de apostillaje y legalización de documentos.

Por lo tanto, se sugiere respetuosamente tener en cuenta lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que dispone que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo se deberá incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, tanto los costos fiscales de la iniciativa como la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos costos.

De otra parte, de concretarse esta iniciativa legislativa y adquirir el carácter general de ley, sería necesario destinar los recursos correspondientes para dar cumplimiento a las medidas contenidas en el proyecto.

[1] <https://www.cancilleria.gov.ec/paises/184/apostilla-legalizacion>

[2] Ibidem



Con lo anterior, se puede entender que el cumplimiento de la norma implica una orden al Ejecutivo de decretar un gasto público determinable, lo cual es contrario a los artículos 346 y 200 —numeral 4º— de la Constitución Política que consagran las competencias del Legislador y el Gobierno para la elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto General de la Nación.

Para sustentar nuestra tesis, es importante tener en cuenta que la Corte Constitucional en la Sentencia C-373 de 2010 dijo:

«De acuerdo con la línea jurisprudencial en la materia, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra un mandato imperativo dirigido al ejecutivo, caso en el cual es inexecutable, o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto, evento en el cual es perfectamente legítima. (...)».

La vocación de la ley que decreta un gasto es, entonces, la de constituir un título jurídico para la eventual inclusión de las respectivas partidas en el presupuesto general de la Nación y si el legislador se limita a autorizar el gasto público a fin de que, con posterioridad, el Gobierno pueda determinar si lo incluye o no en alguna de las futuras vigencias fiscales, es claro que obra dentro del marco de competencias constitucionalmente diseñado y que, por este aspecto, no existe contrariedad entre la ley o el proyecto de ley objetado y la Constitución. (...)»

La asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por ley es eventual y la decisión acerca de su inclusión le corresponde al Gobierno, luego el legislador no tiene atribución para obligar al Gobierno a que incluya en el presupuesto alguna partida específica y, por ello, cuando a la autorización legal previa el Congreso agrega una orden con carácter imperativo o perentorio dirigida a que se apropien en el presupuesto las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, la ley o el proyecto de ley están afectadas por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno». (Subrayado fuera de texto)

Por último, es importante tener en cuenta que el presupuesto actual de inversión del Ministerio de Educación Nacional y el marco fiscal de mediano plazo se fundamentan en el reconocimiento y garantía de los apoyos financieros que a la fecha se encuentran vigentes por la ley o las diferentes estrategias del Gobierno Nacional (subsidios y créditos condonables otorgados a través del ICETEX), y por lo tanto, no se cuenta con los recursos que en el futuro implicaría la implementación de este proyecto de Ley.

V. CONCLUSIONES

El Ministerio de Educación Nacional estima pertinente que se tengan en cuenta las consideraciones jurídicas y técnicas del presente concepto en relación con el proyecto *sub-examine*, y de manera respetuosa se permite concluir lo siguiente:

- Es necesario que la iniciativa de ley especifique el organismo o entidad que administraría los subsidios del artículo 2, así como las asignaciones presupuestales que sufragarían los gastos en que se incurriría con la implementación del programa.
- Los artículos 2, 6, 7 y 8 de la iniciativa legislativa podrían estar inmersos en un posible vicio de constitucionalidad, dados los argumentos presentados en las consideraciones jurídicas en cuanto a la asignación del gasto por parte del Legislador y la orden al Ejecutivo para decretar gastos públicos.



- Las medidas contempladas en los artículos 6 y 7, acerca de la exención en el pago de certificados para estudiantes que estén aplicando a convocatorias para estudios de posgrado en el exterior, tienen la capacidad de limitar la autonomía financiera de las instituciones de educación superior, y por ende, podrían presentar vicios de constitucionalidad con respecto al artículo 69 de la Carta Política.
- La propuesta de eliminación de costos de apostillaje y legalización presentada en el artículo 8, debe ser examinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, teniendo en cuenta que los costos asociados por concepto de apostillas y/o legalización están contenidos en el artículo 4º de la Resolución No 9713 del 5 de diciembre de 2017 expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- El proyecto de ley establece que por lo menos se deben otorgar tres mil subsidios económicos cada año (equivalente a 1.500 subsidios por semestre). Es necesario especificar el costo fiscal que tendría que asumir el Presupuesto General de la Nación y la fuente de recursos adicionales que sufragaría el nuevo gasto propuesto en la iniciativa, y contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.
- Se considera inconveniente que el presente proyecto de ley exija tan solo la culminación de estudios de pregrado (técnico profesional tecnólogo o profesional universitario) como un requisito para acceder al subsidio económico para aplicar a una convocatoria de estudios de posgrado en el exterior, cuando en realidad (por ejemplo, las convocatorias de Colciencias e Icetex) para tal efecto es necesario contar con título profesional de pregrado.
- Se evidencia que la forma de asignar los subsidios, bajo el criterio de las personas con los ingresos más bajos, deja abierta la oportunidad para que se otorguen subsidios económicos del Estado a personas que no requieren de la focalización de recursos, en contravía del principio de equidad del gasto público.