



Bogotá D.C.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 04-25-2019 4:43:53 PM
Al contestar cite este No. 2019-EE-052039 FOL:1 ANEX:0
Origen: Asesores del despacho
Destino: Senado de la República / Diana Marcela Morales
Asunto: Concepto Pl. 212 -18 Cámara

Doctora

DIANA MARCELA MORALES ROJAS

Secretaria de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.

Referencia: Concepto al Proyecto de Ley No. 212 de 2018 Cámara

Respetada Doctora, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley No. 212 - 2018 - Senado **«Por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones»**.

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,


MARIA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia: H.R Jaime Rodríguez-Autor
H.R José Luis Correa-Autor
H.R. Julián Peinado-Autor



Al responder cite radicado: 20193.60077902 Id: 13199
Folios: 4 Fecha: 2019-04-26 08:06:22
Anexos: 0
Remitente : MIN EDUCACION
Destinatario: DIANA MARCELA MORALES ROJAS



**CONCEPTO A PROYECTO DE LEY
Proyecto de Ley No. 212 de 2017 Senado**

«Por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones».

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El Proyecto de Ley tiene como objeto incrementar los aportes anuales que reciben las universidades estatales y oficiales de los presupuestos de nación y de las entidades territoriales, destinados para el funcionamiento y/o inversión, con la finalidad de cubrir la alta demanda estudiantil en la educación superior y en consecuencia modifica los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, que regulan los mecanismos de financiación de las universidades públicas.

II. MARCO LEGAL

- Constitución Política, artículos 67, 287 y 334
- Ley 30 de 1992 «por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior»
- Ley 819 de 2003 «Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

a) Impacto fiscal y asignación del gasto por el Legislador

Se hace necesario el Concepto Fiscal de la Ley 819 de 2003, debido a que, la iniciativa en sus artículos 1 y 2, fija un aumento adicional del 5 % teniendo como base los presupuestos de rentas y gastos de la nación, vigentes a partir de 2019 y establece una ampliación de aportes destinados a las universidades estatales u oficiales e instituciones universitarias, en un porcentaje no inferior al 50% del incremento real del Producto Interno Bruto, lo que implicarían ordenación del gasto y derivarían en un costo determinable.

Por consiguiente, para la continuación del trámite legislativo, se debería acoger lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 que dispone que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo deberá incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa, así como la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Al respecto, la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos:

«Evidentemente las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual, repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia



favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7 analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho - que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios administrativos, presupuestales y técnicos- para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento»¹.

De otra parte, de concretarse esta iniciativa legislativa, y al adquirir carácter general de ley, se requeriría destinar los recursos correspondientes para dar cumplimiento a lo dispuesto en el proyecto. Por lo anterior, se puede entender que el cumplimiento de la norma conlleva implícitamente a que esta imparte una orden al Gobierno de decretar tal gasto, lo cual podría entrar en conflicto con los artículos 346 y 200 (numeral 4º) de la Constitución Política que consagran las competencias del Congreso de la República y el Gobierno nacional en lo relacionado con 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 expresó:

«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» (subrayas fuera del texto original).

IV. Consideraciones técnicas

El Proyecto de Ley 212 de 2018 indica que adicional al crecimiento en pesos constantes el Gobierno Nacional transferirá un 5% sobre la base de los presupuestos de rentas y gastos de la

¹ Sentencia C 502 de 2007 Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.



nación, vigentes a partir de 2019. No hay duda de que se trata del aseguramiento de un flujo importante de recursos, que a precios corrientes de la vigencia 2018 representaría un monto cercano a \$153.000 millones para funcionamiento y a \$4.200 millones para inversión, que además podrían ser fortalecidos con transferencias de la nación y las entidades territoriales en situaciones de excepción. Al respecto es importante aclarar que, el incremento constante de la base presupuestal propuesta, no se desprende de los presupuestos de las universidades públicas, que están definidos en función de las condiciones propias de cada institución.

El Gobierno Nacional entiende que actualmente existen fuertes inflexibilidades en el gasto de las universidades y que el modelo de financiación establecido por la Ley 30 de 1992 no responde al crecimiento de las instituciones de educación superior públicas y a los estándares de calidad requeridos; no obstante lo anterior, durante los últimos años se han venido realizando esfuerzos para fortalecer los presupuestos de las universidades públicas e incorporar fuentes de recursos adicionales como son: recursos para apoyo a los descuentos por votaciones, la Estampilla pro Universidad Nacional y demás universidades públicas, recursos CREE girados entre 2013 y 2017 y adiciones presupuestales realizadas en diferentes vigencias.

El Ministerio de Educación planteó en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2022 "*Pacto por Colombia Pacto por la Equidad*" el objetivo "*Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad*", el cual busca avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior de calidad, una de las principales apuestas de este gobierno. Para esto, el Ministerio de Educación Nacional se ha propuesto fortalecer la educación superior pública, revisar los esquemas de financiación de la educación superior, incrementar el número de beneficiarios de acceso a la educación superior con un énfasis en equidad, construir nuevas rutas de excelencia y fortalecer las ya existentes, contribuir al cierre de brechas regionales y urbano-rurales, fomentar la educación virtual, fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad y formar capital humano de alto nivel, como aporte al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Para lograr la puesta en marcha de este objetivo, se incluyó la estrategia "Fortalecimiento de la Educación Superior pública" en las bases del Plan Nacional de Desarrollo y se incorporó el artículo 108 "Fortalecimiento Financiero de la Educación Superior Pública". Ahí se plantea, que el gobierno nacional, asignará a las IES públicas recursos adicionales al incremento del IPC y recursos adicionales de inversión bajo una senda de sostenibilidad y responsabilidad fiscal. Este compromiso pondrá al subsistema de educación superior en una trayectoria incremental de alta calidad y tendrá un impacto regional significativo, dado que beneficiará a las 61 IES públicas (32 universidades públicas y las 29 Instituciones técnicas, tecnológica e instituciones universitarias) del país que se encuentra en todo el territorial nacional.

Para ello, es fundamental que los recursos adicionales al funcionamiento y a la inversión sean destinados hacia los factores de alta calidad (cualificación docente, bienestar y permanencia de los estudiantes, fortalecimiento de infraestructura tecnológica y dotación, proyectos de regionalización, diseño y adecuación de nueva oferta académica y proyectos de investigación) con una gestión transparente a nivel institucional que promueva, en el marco de la autonomía, la adopción de prácticas de buen gobierno y gestión en los procesos de toma de decisiones y ambiente de control interno, y con una rendición de cuentas permanente frente a la ciudadanía. Respecto al fortalecimiento de la estructura de los mecanismos de financiación de la educación superior, el gobierno nacional adelantará un proceso de revisión integral de fuentes y usos de los



recursos de las Instituciones de Educación Superior públicas para garantizar su financiación y sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

Como avances en el marco de los acuerdos firmados el pasado 26 de octubre y el 14 de diciembre de 2018 entre el Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República y la Ministra de Educación Nacional, con los rectores del Sistema Universitario Estatal – SUE y de la Red de Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias y representantes de las plataformas estudiantiles y profesoras, se gestionaron recursos adicionales para funcionamiento e inversión. Para el fortalecimiento de la base presupuestal de las IES públicas se tendrán incrementos de los recursos de funcionamiento adicionales al IPC causado en cada año, distribuidos en el cuatrienio de la siguiente manera: tres puntos cinco (3.5) puntos porcentuales en 2019, cuatro puntos porcentuales (4.0) en 2020, cuatro puntos cinco (4.5) puntos porcentuales en 2021, y cuatro puntos sesenta y cinco (4.65) puntos porcentuales en el año 2022. Estos recursos harán base presupuestal e implican un crecimiento real por encima de la inflación durante el periodo de gobierno, esfuerzo que asciende a cerca de \$1,3 billones de pesos adicionales.

Junto a lo anterior, si bien en principio la propuesta del artículo 86 se refiere a la financiación de las universidades públicas, se indica en el artículo 87, junto a un aumento del incremento de los aportes del Gobierno Nacional, pasando de un porcentaje no inferior al 30% a un porcentaje no inferior al 50%, que dentro de las beneficiarias de esta asignación estarán, además de las universidades públicas, las Instituciones Universitarias, es decir, instituciones de educación superior que son a su vez establecimientos públicos. Hay que agregar que junto a la categoría de Instituciones Universitarias existen otras como Instituciones Técnicas Profesionales, e Instituciones Tecnológicas, quienes también reciben recursos del Gobierno Nacional, con lo cual no queda clara la razón por la que en el Proyecto de Ley se opta por beneficiar solamente a las Instituciones Universitarias y no las demás mencionadas.

Esto conduce a sostener que con la modificación que se pretende del artículo 87 de la Ley 30 de 1992 se expande la cobertura de la financiación de las universidades públicas agregando a las Instituciones Universitarias, pero que la propuesta se encuentra con la dificultad de que el universo integrado en esa categoría es limitado en términos de los compromisos presupuestales del Gobierno Nacional, y la razón de este sesgo no es explicitada en la iniciativa legislativa.

Es oportuno indicar que el análisis del impacto fiscal es indispensable en atención 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. (...) La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.”


Recomendaciones.





Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, de manera respetuosa el Ministerio de Educación Nacional considera que, el proyecto de ley en las condiciones actuales podría ser objeto de acciones de constitucionalidad por el criterio de sostenibilidad fiscal.

A continuación, se precisan las siguientes recomendaciones:

1. La propuesta no aborda las inequidades identificadas en la asignación de los recursos para las diferentes Instituciones de Educación Superior públicas. Su énfasis inicial en la propuesta del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 es exclusivamente el grupo de universidades públicas, posteriormente, con la propuesta del artículo 87, amplía el espectro en beneficio de las Instituciones Universitarias. Se recomienda en consecuencia revisar la cobertura del beneficio que se plantea con el incremento de recursos, observando con detalle las Instituciones de Educación Superior que se verían beneficiadas.
2. Hacer explícito el impacto fiscal de la iniciativa, donde se evidencie la proyección de los recursos que tendría que provisionar el Gobierno Nacional, así como la fuente de ingresos adicionales para el financiamiento, de conformidad con las disposiciones de la Ley 819 de 2013.

Aprobó: Luis Fernando Pérez Pérez – Viceministro de Educación Superior. 

 Luis Gustavo Fierro – Jefe Oficina Asesora Jurídica 

Revisó: Carolina Guzmán Ruiz – Directora de Fomento a la Educación Superior.

Maximiliano Gómez Torres – Asesor Despacho

Biviana Trujillo Ramirez. Asesora Despacho 