



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

Meja

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Representante
MÓNICA MARÍA RAIGOZA TARACHE
Comisión Sexta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley No. 212 de 2018 Cámara "Por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones".

Respetada Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto modificar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992¹ con relación a la fórmula de cálculo que se aplica anualmente a los aportes que realiza la Nación a través del Presupuesto General de la Nación a las universidades estatales, ya sea de orden nacional o territorial, destinados a la financiación de la educación superior.

Frente a lo propuesto, sea lo primero indicar que de la redacción actual de los artículos 86 y 87 se desprende que los Gobiernos territoriales que tienen una Institución de Educación Superior (en adelante IES) dentro de su sector descentralizado, tienen la obligación legal de mantener las transferencias a sus IES en valores constantes, lo que significa que deberán incrementar los aportes anuales como mínimo con base en la inflación causada al cierre de la vigencia fiscal inmediatamente anterior.

En ese sentido, es importante destacar que dentro de las 14 entidades territoriales que cuentan con IES², los aportes realizados para funcionamiento e inversión de dichos centros educativos³ equivalieron

¹ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior

² De acuerdo con la Clasificación de Entidades Contables Públicas definida por la Comisión Intersectorial de Estadísticas y Finanzas Públicas. Ver Decreto 574 de 2012 y Resolución No. 767 del 30 de diciembre de 2013 de la Contaduría General de la Nación.

³ El cálculo se realiza con base en el reporte FUT realizado al cierre de 2018. Los conceptos de gasto FUT tenidos en cuenta fueron:

- Gastos de Funcionamiento: Concepto 1.3.6.4.1 "transferencia artículo 86 ley 30 de 1992 para funcionamiento" y
- Gastos de Inversión: Concepto A.1.8.1 "transferencia artículo 86 ley 30 de 1992 para inversión a universidades públicas"

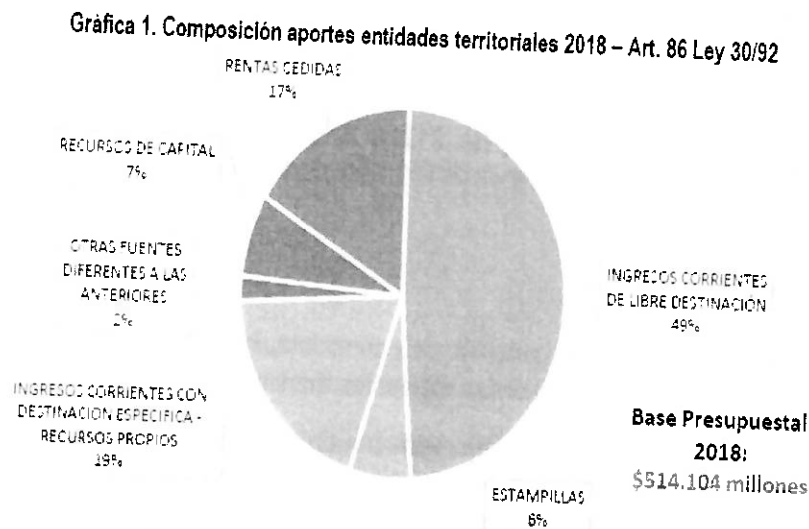
Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia
Código Postal 111711
Conmutador (57 1) 381 1700
www.minhacienda.gov.co

H. C. R. VI
COMISIÓN VI
RECIBIDO



a **\$514.104 millones** en la vigencia de 2018, lo que significó un incremento del 2% nominal frente a la vigencia anterior.

Como se observa en la Gráfica 1, los ingresos de las entidades territoriales fueron financiados principalmente por las siguientes fuentes: (i) ingresos corrientes de libre destinación correspondientes al 49%; (ii) recursos de destinación específica equivalentes al 19%; (iii) rentas cedidas fue de 17%; (iv) estampillas por concepto del 6%; (v) recursos de capital por el 7%; (vi) y un 2% proveniente de fuentes distintas a las anteriormente mencionadas, tal como se muestra a continuación:



Fuente: DAF – MHCP a partir de reporte FUT y CGR Presupuestal

De acuerdo con la gráfica expuesta, se puede determinar que más del 90% de las transferencias realizadas a las IES fueron soportadas con ingresos de recaudo propio de las entidades territoriales, aspecto relevante al momento de analizar el impacto fiscal que generaría una eventual reforma al esquema financiero de la educación superior.

Ahora bien, frente al artículo 1 de la iniciativa que modifica el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 en el sentido de que los aportes provenientes del presupuesto nacional y de las entidades territoriales a favor de las universidades estatales signifique un incremento en pesos constantes más un 5% adicional a partir del año 2019, implicaría un incremento real del 5% que regiría a partir del año 2020.

En ese orden, tomando como base los ingresos del año 2019, los aportes se incrementarían en una tasa equivalente a 5 puntos porcentuales reales (IPC +5), lo que implicaría erogaciones adicionales a cargo de la Nación superiores a **\$40.394 millones** en el año 2020, cifra que crecería exponencialmente a más de **\$8,3 billones** si se elabora una proyección a 10 años. Lo anterior, teniendo en cuenta que este valor seguiría aumentando en las siguientes vigencias como quiera que se tendría que mantener el



crecimiento de la base de cálculo en 5 puntos porcentuales reales, tal como propone el proyecto de ley, proyección fiscal que se ilustra con mayor detalle en la Tabla 1 de la presente comunicación.

Es importante destacar que las estimaciones realizadas ya han tenido en consideración el efecto de las recientes negociaciones efectuadas entre el Gobierno nacional y las organizaciones representantes del sector, donde se espera incorporar a la base de cálculo de los aportes de la Nación para el financiamiento de las universidades alrededor de \$1,5 billones para el presente cuatrienio, por lo cual el impacto presupuestal estimado correspondería al efecto neto adicional.

Tabla No. 1 Estimación impacto fiscal artículo 1 del proyecto de ley periodo 2019-2029

AÑO	SITUACION ACTUAL INCLUYE ACUERDO GBNO-IESP (Incremento por IPC)			ART. 1 Proyecto			
	Func.	Inv.	Total	Art. 1 = Modifico Art. 86 Ley 30/92			IMPACTO ART.1
				IPC (t-1) +5%			
	Func.	Inv.	Total	Func.	Inv.	Total	
2.019	3.277.505	86.824	3.364.329	-	-	-	-
2.020	3.520.041	89.863	3.609.903	3.356.093	94.204	3.650.297	40.394
2.021	3.784.044	92.558	3.876.602	3.840.581	101.740	3.942.321	65.719
2.022	4.073.523	95.335	4.168.858	4.147.877	109.879	4.257.706	88.848
2.023	4.195.729	98.195	4.293.924	4.479.653	118.670	4.598.323	304.399
2.024	4.321.601	101.141	4.422.742	4.838.025	128.163	4.966.189	543.447
2.025	4.451.249	104.175	4.555.424	5.225.068	138.416	5.363.484	808.060
2.026	4.584.786	107.301	4.692.087	5.643.073	149.489	5.792.562	1.100.476
2.027	4.722.330	110.520	4.832.849	6.094.519	161.449	6.255.967	1.423.118
2.028	4.863.999	113.835	4.977.835	6.582.080	174.365	6.756.445	1.778.610
2.029	5.009.919	117.250	5.127.170	7.108.647	188.314	7.296.960	2.169.791
							8.322.861

(cifras en millones de pesos)

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional – MHCP

De igual manera, este Ministerio procedió a estimar el impacto fiscal territorial que tendría la aprobación del proyecto de ley teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- Se toma la diferencia entre las transferencias realizadas por las entidades territoriales manteniendo el criterio de crecimiento definido en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 (ajustado al IPC), respecto de los aportes requeridos en el caso de aprobación del proyecto de ley.
- La evaluación del impacto fiscal se realiza exclusivamente para las entidades territoriales que cuentan con IES dentro de su sector descentralizado, de acuerdo con la Clasificación de Entidades Contables Públicas definida por la Comisión Intersectorial de Estadística y Finanzas Públicas⁴.

⁴ Las catorce entidades territoriales evaluadas son Bogotá D.C. y los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cundinamarca, La Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.



- Se consolidó la información de las transferencias realizadas por los gobiernos territoriales a las IES durante el periodo 2016 a 2018. Sobre este punto, debe tenerse en cuenta que la base se calculó a partir del reporte de gastos de funcionamiento e inversión en el Formulario Único Territorial (en adelante FUT).
- En los casos en los que se identificaron deficiencias o inconsistencias en el reporte FUT, se ajustaron los datos teniendo en cuenta los datos del reporte de la categoría CGR Presupuestal por parte de las Instituciones de Educación Superior correspondientes.
- Las estimaciones que se realizan frente a este proyecto de ley corresponden al periodo 2019-2028. En lo que respecta a la variación del IPC se proyecta según los supuestos macroeconómicos del Ministerio de Hacienda.

Una vez realizadas las anteriores consideraciones, y teniendo por base presupuestal la ejecución del gasto de las entidades territoriales al cierre de la vigencia 2018 equivalente a **\$514.014 millones**, se presenta a continuación la proyección del impacto fiscal que tendría el proyecto de ley desde el ámbito territorial.

Tabla No. 2 Impacto Fiscal territorial consolidado 2019 – 2028

IMPACTO FISCAL / VIGENCIA	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Total Periodo* 2019 - 2028
Escenario Actual												
Inversión Territorial (Art. 86, ley 30 de 1992)	514.104	539.452	548.487	564.942	581.890	599.347	617.327	635.847	654.923	674.570	694.807	6.223.924
Escenario Propuesto Proyecto de Ley 212 de 2018												
Inversión Territorial (P.L. N° 212 de 2018)	514.104	539.452	575.010	621.011	670.692	724.347	782.295	844.878	912.469	985.466	1.064.303	6.025.837
Diferencia (P.L. 212 vs Escenario actual)			26.523	56.059	88.801	125.000	164.967	209.031	257.546	310.896	369.496	1.925.454
Variación (%) (P.L. 212 vs Escenario actual)		0%	5%	10%	15%	21%	27%	33%	39%	46%	53%	25%

* Valores a precios constantes a 2018.

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) a partir del reporte FUT y CGR Presupuestal.

Las nuevas exigencias fiscales para el periodo 2019 a 2028 se estiman en **\$1,31 billones** (valor a precios constantes 2018) al pasar de **\$5,2 billones**, manteniendo el esquema existente a **\$6,53 billones**, situación que refleja un incremento del 25% frente al escenario actual. En ese orden de ideas, implementar lo propuesto en el proyecto de ley generaría un gasto subnacional de **\$575.010 millones** en 2020, que representa un 5% superior al escenario base y cercano a **\$1,1 billones** para el 2028, cuyo

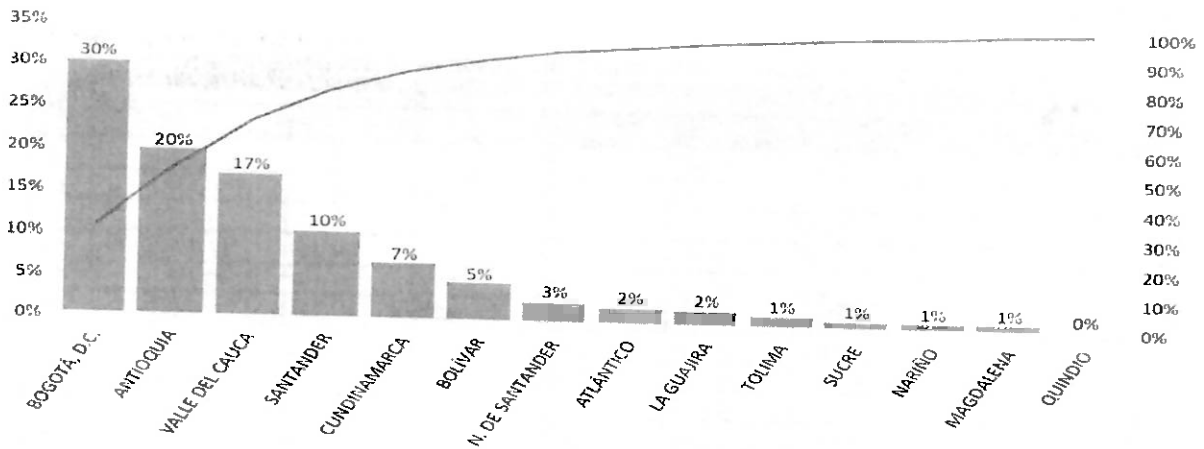


incremento corresponderá para ese entonces al 53% de las transferencias que se realizarían bajo la normativa vigente.

El análisis del impacto fiscal evidencia que el proyecto de ley desde el ámbito territorial propone un incremento real constante año a año⁵, sin establecer un plazo para dicho incremento, lo cual implicaría la generación de serios riesgos fiscales en el mediano y largo plazo.

Las inflexibilidades presupuestales que se ocasionarían con la aprobación del proyecto de ley serían asumidas por las entidades territoriales principalmente por Bogotá D.C y los departamentos de Antioquia, el Valle del Cauca y Santander quienes en conjunto asumirían el 77% de las presiones del gasto derivadas de la iniciativa. De igual manera, departamentos como Cundinamarca y Bolívar asumirían una parte importante de la carga fiscal, mientras que los gobiernos departamentales de Norte de Santander, la Guajira, Tolima, Sucre, Nariño y Magdalena incurrirían en el 11 % de la inversión total como se evidencia en la siguiente gráfica.

Gráfica No. 2 Impacto Fiscal por Entidad Territorial



Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) a partir del reporte FUT y CGR Presupuestal.

Igualmente, el proyecto de ley afecta lo relacionado con el Ahorro Corriente de Libre Destinación⁶ (en adelante ACLD), en la medida que parte de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación tendrían que cubrir mayores compromisos de financiación de la educación superior. Así, al evaluar las implicaciones de las modificaciones propuestas a la regla de financiación de las IES sobre el ACLD, se ha encontrado que los departamentos analizados pasarían de ser superavitario, es decir de **\$140.605 millones** a deficitario⁷ que alcanzaría los **\$62.570 millones**.

⁵ 5% para el PL 212 de 2018 Cámara

⁶ Se entiende por Ahorro Corriente de Libre Destinación la diferencia entre los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) y la sumatoria de la totalidad de gastos de funcionamiento más el pago del servicio de la deuda (incluyendo bonos pensionales y aportes al fondo de contingencias).

⁷ Para la proyección del ACLD se tomó como año base el valor observado al cierre de la vigencia 2017, se ajustó para el periodo según los supuestos de inflación



Sobre este particular, las inflexibilidades presupuestales derivadas del gasto requerido para cubrir los costos adicionales para la educación superior afectarían especialmente a algunas entidades como Bolívar y Valle del Cauca, que en el primer caso descontaría la totalidad de su ACLD e incluso terminaría con un resultado deficitario, mientras en el segundo reduciría su ACLD en un 62%. Además, los departamentos de Atlántico y Santander, que en el año base presentaron un resultado negativo, incrementarían su déficit 134% y 90%, respectivamente.

Bajo esa misma línea, los 7 departamentos que en el año base tenían un ACLD deficitario lo aumentaron entre 68% y 72% mientras que los seis que generaban superávit lo redujeron en un rango entre 5% y 12%. Con lo anterior para los departamentos analizados, la caída total del ACLD sería de **\$169.973 millones**, aproximadamente.

Debe destacarse que en el caso de Bogotá, si bien el proyecto de ley generaría nuevas cargas fiscales su ACLD no se vería afectado, toda vez que los recursos transferidos para educación superior no son suficientemente representativos frente a la magnitud de su ahorro corriente, tal y como se observa en la siguiente Tabla:

Tabla 3. Impactos en Ahorro Corriente de Libre Destinación por Departamento

Entidad Territorial	Año Base (2017)	Proyección Ley 015 de 2018			Proyección Ley 212 de 2018		
		2028	Diferencia	Variación %	2028	Diferencia	Variación %
ANTIOQUIA	151.354	137.869	-13.485	-9%	147.229	-4.125	-3%
ATLÁNTICO	-8.375	-19.618	-11.243	134%	-18.595	10.220	122%
BOLÍVAR	8.926	-4.817	-13.743	-154%	-2.601	11.527	-129%
CUNDINAMARCA	107.768	124.927	17.159	16%	128.152	20.384	19%
LA GUAJIRA	-43.512	-67.729	-24.217	56%	-66.809	-23.296	54%
MAGDALENA	-36.031	-53.481	-17.450	48%	-53.054	-17.023	47%
NARIÑO	29.057	37.035	7.978	27%	37.474	8.417	29%
NORTE DE SANTANDER	-22.423	-40.669	-18.246	81%	-39.453	-17.031	76%
QUINDIO	-16.608	-24.556	-7.948	48%	-24.371	-7.764	47%
SANTANDER	-75.501	-143.752	-68.251	90%	-138.784	-63.283	84%
SUCRE	5.235	3.563	-1.672	-32%	4.042	-1.193	-23%
TOLIMA	-21.149	-34.779	-13.629	64%	-34.092	-12.943	61%
VALLE DEL CAUCA	61.864	23.437	-38.427	-62%	31.494	-30.370	-49%
TOTAL DEPARTAMENTOS	140.605	62.570	-203.175	-145%	29.368	-169.973	-121%
BOGOTÁ D.C.	4.321.426	5.904.391	1.582.965	37%	5.918.685	1.597.258	37%
ET DÉFICIT (Inicial)	-223.599	-384.584	-160.985	72%	-375.159	-151.559	68%
ET SUPERÁVIT (Inicial)	364.204	322.014	-42.190	-12%	345.790	-18.414	-5%

Fuente: DAF – MHCP a partir de reporte FUT y CGR Presupuestal

Así las cosas, la aprobación de la iniciativa generaría un impacto fiscal global para las entidades territoriales de alrededor de **\$1,5 y \$1,6 billones** para el periodo 2019-2028, es decir cercano a los **\$150.000 millones** por vigencia y correspondiente a un incremento entre el 24% y 25% de los aportes proyectados.



Por su parte, el requerimiento de gasto sobre las finanzas públicas territoriales se ve reflejado en los impactos generados sobre el Ahorro Corriente de Libre Destinación de los gobiernos territoriales. Sobre este asunto, debe anotarse que el ACLD de los departamentos que tienen la obligación legal de transferir recursos a IES pasaría de ser positivo en **\$140.605 millones** a negativo en un rango comprendido entre **\$29.368 millones** y **\$62.570 millones**.

En consecuencia, si bien es deseable incrementar los recursos para la educación pública en aras de contribuir a promover su acceso y la calidad en la prestación del servicio, debe reconocerse que las modificaciones que pretende realizar el proyecto de ley afectan de manera negativa la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales, especialmente al no contemplarse un periodo límite para el incremento real de las transferencias para Educación Superior.

Finalmente, en lo que respecta al artículo 2 del proyecto de ley el cual modifica el artículo 87 de la Ley 30 de 1992 en el que se pretende incrementar los aportes a las universidades estatales en un porcentaje no inferior al 50% del incremento real del PIB, lo cual equivaldría respecto a los aportes que se realizan bajo la legislación actual a más de **\$38 mil millones** adicionales en la vigencia 2020 y de **\$638 mil millones** si se proyecta a 10 años, como se muestra en la siguiente Tabla:

Tabla No. 4
Impacto fiscal artículo 2 del proyecto de ley periodo 2019 – 2029

AÑO	SITUACION ACTUAL			ART. 2 Proyecto			IMPACTO DOS ARTICULOS
				Art. 2 = Modifica Art. 87 Ley 30/92			
	IB REAL (t-1) /	50% PIB REAL	Aportes Art. 87	50% PIB REAL	Aportes	IMPACTO ART.2	
2.019			29.447				Total
2.020	3,60%	1,08%	36.017	1,80%	74.455	38.438	78.832
2.021	4,04%	1,21%	43.316	2,02%	91.473	48.158	113.278
2.022	4,24%	1,27%	48.759	2,12%	103.140	54.381	141.229
2.023	4,30%	1,29%	53.149	2,15%	112.399	59.250	163.649
2.024	4,03%	1,21%	51.271	2,02%	113.217	61.946	165.391
2.025	3,77%	1,13%	49.441	1,89%	113.851	64.409	171.460
2.026	3,54%	1,06%	47.854	1,77%	114.937	67.083	177.559
2.027	3,53%	1,06%	49.182	1,77%	123.162	73.980	187.098
2.028	3,51%	1,05%	50.372	1,76%	131.628	81.256	195.864
2.029	3,49%	1,05%	51.591	1,75%	140.699	89.109	205.900
						638.009	8.960.870

(Líneas en millones de pesos)

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional – MHCP

Desde el punto de vista presupuestal en el ámbito nacional, el proyecto de ley genera un impacto superior a **\$8,9 billones** en un horizonte de 10 años (promedio cercano a **\$896 mil millones** anuales) que se extendería indefinidamente y no se encuentra considerado dentro de las proyecciones de mediano plazo del sector educación, dentro del cual ya se han contemplado importantes recursos que

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

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

www.minhacienda.gov.co



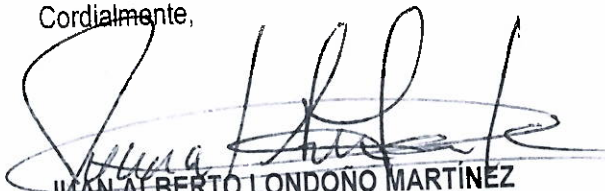
Comentarios al proyecto de ley No. 212 de 2018 Cámara

se incluirán de manera progresiva para el fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior fruto de los acuerdos de negociación colectiva suscritos en el año 2018.

Adicionalmente, el articulado no contempla una fuente de financiación adicional de acuerdo a lo establecido en el artículo 7 de Ley 819 de 2003.

En razón de lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de ley del asunto y, en consecuencia, respetuosamente, solicita se considere la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,


JUAN ALBERTO LONDONO MARTÍNEZ
Viceministro General
SMRM/GARC/MGM
OAJ/DGPPN/DAF
UJ 886/19

Con Copia a:

H.R. Julián Peinado Ramírez – Autor
H.R. Alfredo Rafael Deluque Zuleta – Autor
H.R. Salim Villamil Quessep- Autor
H.R. Alejandro Carlos Chacón- Autor
H.R. Oswaldo Arcos Benavides- Autor/Ponente
H.R. Jairo Humberto Cristo Correa- Autor
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides- Autor
H.R. Gustavo Hernán Puentes Díaz- Autor
H.R. Erwin Arias Betancur- Autor
H.R. Jorge Méndez Hernández- Autor
H.R. Néstor Leonardo Rico Rico- Autor
H.R. César Augusto Lorduy Maldonado- Autor
H.R. Héctor Javier Vergara Sierra- Autor
H.R. Eloy Chichi Quintero Romero- Autor
H.R. Bayardo Gilberto Betancourt Pérez- Autor
H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau- Autor
H.R. Ciro Fernández Núñez- Autor
H.R. Óscar Camilo Arango Arenas- Autor
H.R. David Ernesto Pulido Novoa- Autor
H.R. Julio César Triana Quintero- Autor
H.R. Ángela Patricia Sánchez Leal- Autora
H.R. Gloria Betty Zorro Africano- Autora
H.R. José Luis Pinedo Campo- Autor
H.R. Buenaventura León León- Autor
H.R. Juan Carlos Rivera Peña- Autor
H.R. Juan Carlos Lozada Vargas
H.R. José Luis Correa López- Autor
H.R. Aquileo Medina Arteaga – Ponente
H.R. Adriana Gómez Millán – Ponente
H.R. León Fredy Muñoz Lopera – Ponente



Al responder cite radicado: **20193.60085442** Id: **14735**
Folios: **4** Fecha: **2019-05-07 16:25:49**
Anexos: **0**
Remitante : **MINHACIENDA**
Destinatario: **DIANA MARCELA MORALES ROJAS (Otros)**

Dra. Diana Marcela Morales, Secretaria General de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes.

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

Código Postal 111711
Conmutador (57 1) 381 1700
www.minhacienda.gov.co