



La educación  
es de todos

Mineducación

Bogotá D.C.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 10-12-2020 5:20:13 PM  
Al contestar cite este No. 2020-EE-205230 FOL:9 ANEX:0  
Origen: Asesores del despacho  
Destino: Congreso de la República de Colombia / AMPARO YANETH CALDERON  
REBROMO  
Asunto: Concepto proyecto de acto legislativo No. 031 de 2020 Cámara

Doctora  
**AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO**  
Secretaria General Comisión Primera  
Cámara de Representantes  
Edificio Nuevo del Congreso  
Ciudad

Referencia: Concepto proyecto de acto legislativo No. 031 de 2020 Cámara.

Respetada doctora Calderón, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de acto legislativo No. 031 de 2020 Cámara ***“Por medio del cual se establece la educación superior pública gratuita”***.

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: Autores: HH.SS. Antonio Sanguino Páez, Juan Luis Castro Córdoba, Feliciano Valencia Medina, Victoria Sandino Simanca Herrera, Aida Yolanda Avella Esquivel, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Jesús Alberto Castilla Salazar, Wilson Arias Castillo, Iván Cepeda Castro, Alexander López Maya. HH.RR. León Fredy Muñoz Lopera, María José Pizarro Rodríguez, Wilmer Leal Pérez, Katherine Miranda Peña, Cesar Augusto Ortiz Zorro, Fabian Diaz Plata, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Inti Raúl Asprilla Reyes (Ponente), Abel David Jaramillo Largo, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Cesar Augusto Pachón Achury, Carlos Alberto Carreño Marín, Oswaldo Arcos Benavides, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Omar De Jesús Restrepo Correa.  
Ponente: H.R. Inti Raúl Asprilla Reyes

Aprobó: Luis Fernando Pérez Pérez- Viceministro de Educación Superior  
Luis Gustavo Fierro Maya -Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Revisó: Biviana Trujillo Ramírez – Asesora Despacho Ministra



**Concepto al proyecto de acto legislativo No. 031 de 2020 Cámara “Por medio del cual se establece la educación superior pública gratuita”.**

**I. CONSIDERACIONES GENERALES**

**Objeto**

La iniciativa tiene por objeto adicionar un inciso al artículo 69 de la Constitución Política, con el fin de garantizar educación gratuita en las instituciones de educación superior oficiales del país.

**Motivación**

El proyecto de acto legislativo busca dar solución a los problemas de financiación existente en las instituciones de educación superior y a las dificultades en el acceso que tiene la población a este nivel de formación. La exposición de motivos argumenta que la asignación de recursos a las universidades públicas definida en la Ley 30 de 1992 “*Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*”, resulta insuficiente dado que no tiene en cuenta variables como la ampliación de la cobertura universitaria y el establecimiento de nuevas obligaciones a cargo de las instituciones de educación superior, como las relacionadas con el reconocimiento de beneficios laborales y prestacionales a su personal docente, sin que sean asignados recursos adicionales por parte del Estado, para asumirlas.

Adicionalmente, los autores exponen que existen serios problemas de acceso y permanencia en la educación superior pública por parte de los jóvenes, puesto que no solo tienen que competir por cupos limitados, sino que también tienen que procurar por el pago de la matrícula y su sostenimiento mientras realizan sus estudios, concluyendo que “*la regulación de la Constitución Política es insuficiente para atender las necesidades reales y actuales de la población, toda vez que únicamente se plantean mecanismos financieros para posibilitar el acceso a la educación superior, lo que en últimas y en la práctica, resulta ser la imposibilidad de millones de personas de poder acceder a tales servicios y derechos*”.

Así mismo el proyecto argumenta que la gratuidad en la educación superior es una medida necesaria para evitar la deserción educativa de aproximadamente un millón de jóvenes, que no podrían cumplir con los pagos de matrícula correspondientes, con ocasión a la crisis sanitaria y la emergencia económica, social y ecológica generada por el coronavirus COVID-19.

**II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS.**

Una vez analizada la iniciativa legislativa puesta en consideración, el Ministerio de Educación Nacional se permite formular las siguientes observaciones:

**1. DE LA PROGRESIVIDAD DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN.**

En la jurisdicción constitucional, la protección y exigibilidad del derecho a la educación ha sido objeto de constante desarrollo y discusión. Frente a su naturaleza, el artículo 67 de la Constitución le otorga una doble condición como derecho y como servicio público:

*“En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio*



*nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable.*

*En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política.”<sup>1</sup>*

Para definir los componentes estructurales e interrelacionados del derecho a la educación, la Corte Constitucional en Sentencia T 743 de 2013, tomó como referencia los parámetros de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad, establecidos por el Comité Interprete autorizado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales (PIDESC).

La disponibilidad alude a la satisfacción de la demanda educativa a través del fortalecimiento de la oferta pública y privada de educación; la accesibilidad protege el derecho individual de ingresar en condiciones de igual al sistema educativo, sin ningún tipo de discriminación; la adaptabilidad implica que el servicio educativo se ajuste según las particularidades de las regiones y territorios y la aceptabilidad hace referencia a que los programas ofrecidos por las instituciones, sean pertinentes, adecuados y de calidad.

Sobre el cumplimiento inmediato o progresivo del derecho, la Corte Constitucional en esta misma sentencia determinó que cada una de los anteriores componentes le impone al Estado tres tipos de obligaciones: i) de respeto o imposibilidad de interferencia en el disfrute del derecho, ii) de protección, traducida en la necesidad de adoptar medidas para evitar que terceros interfieran en el ejercicio del derecho y iii) de cumplimiento, que comporta prestaciones, e involucran obligaciones de facilitar y proveer. Frente a estos tipos de obligaciones la Corte argumentó que:

*“Por regla general, las obligaciones de respeto y de protección son de cumplimiento inmediato, en la medida en que no exigen del Estado ningún tipo de erogación, sino, como acaba de indicarse, abstenerse de obstaculizar el disfrute del derecho a la educación o impedir que terceros lo alteren. (...).*

**3.5.2. En cambio, las obligaciones de cumplir suelen requerir la movilización de recursos económicos y un desarrollo normativo, reglamentario y técnico destinado a identificar los requisitos que determinan su exigibilidad, al responsable de su garantía y las fuentes de financiación que permitirán cubrirlas.**

***Esto supone, en principio, que su puesta en marcha se dé gradualmente, dadas las restricciones presupuestales y administrativas que comportan. No obstante, los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano frente a la protección del núcleo esencial del derecho a la educación le imponen asegurar la satisfacción inmediata de unos estándares mínimos de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad educativa que, necesariamente, exigen brindar prestaciones específicas.”*** (negrillas por fuera del texto).

Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto de acto legislativo no tiene en cuenta la progresividad del derecho a la educación, dado que está exigiendo inmediatez en un ámbito de protección del derecho que requiere la movilización de recursos económicos, normativos, humanos y técnicos. Frente a este aspecto del derecho a la educación, en Sentencia T-068 de 2012 se precisó lo siguiente:

*“Entonces, la Corte ha considerado que este derecho es fundamental y goza de un carácter progresivo. En efecto, su fundamentalidad está dada por su estrecha relación con la dignidad humana, en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano; y su*

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-743 de 2013. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva



**progresividad la determina: i) la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de éste se opone al principio en mención (aquí encontramos la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando); (ii) la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido.**<sup>2</sup> (negritas por fuera del texto)

De igual forma, a partir de una interpretación sistemática de la Carta Política, la jurisdicción constitucional ha reconocido que el nivel de derecho a la educación varía dependiendo del sujeto de derecho de que se trate. Es así como en Sentencia C-170 de 2004 manifestó:

*“El derecho a la educación ha sido reconocido por esta Corporación como un derecho fundamental, el cual mantiene incólume dicha naturaleza para todos los menores, independientemente de la edad que éstos puedan tener. Desde esta perspectiva, con fundamento en una interpretación sistemática de los artículos 44 y 67 del Texto Superior, el citado derecho tan sólo adquiere un carácter prestacional y programático, cuando se trata de adultos o mayores de edad.”*

De los argumentos expuestos en la providencia se concluye que la educación de los menores de edad goza de un amparo constitucional, mientras que, para los adultos a partir de la educación media el citado derecho adquiere un carácter prestacional y programático. Es así como a partir del Plan Nacional de Desarrollo, se propuso dar pasos concretos para avanzar en un mayor acceso y permanencia de la población en la educación superior pública.

Como resultado de los esfuerzos realizados en los últimos años, se destaca el incremento sostenido de la matrícula, la disminución de la deserción y el aumento de la cobertura mediante la creación de nuevos cupos, dirigidos principalmente a la población de niveles socioeconómicos bajos. Estos esfuerzos han sido focalizados, de manera que en la actualidad más del 60% de los nuevos estudiantes que ingresan a educación superior provienen de hogares cuyos ingresos no superan los dos salarios mínimos mensuales. El país registra una tasa de cobertura en educación superior cercana al 52%, lo que supone un crecimiento de más de 15 puntos porcentuales en los últimos diez años (para 2010 la tasa de cobertura era del 37%).

En el marco de la política pública de fomento del acceso a la educación superior, el Ministerio de Educación Nacional ha destinado recursos financieros para apoyar económicamente a los estudiantes destacados académicamente y/o que se encuentren en situación de vulnerabilidad, para que accedan al servicio público de educación superior dentro del territorio nacional.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional ha adelantado acciones para el fortalecimiento de la educación superior, logrando definir en la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y en las bases del plan, el siguiente objetivo para la educación superior:

*Objetivo 5: Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad: Avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior de calidad constituye 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*

2 Corte Constitucional. Sentencia T-068 de 2012. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub



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. Adicionalmente, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional y Colciencias, en conjunto con otros actores del sector educativo, trabajará en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, mediante el apoyo a las Instituciones de Educación Superior, para mejorar el acceso a información que nutra el sistema y la capacidad de investigación de las IES nacionales. Así, las principales apuestas del gobierno comprenden:

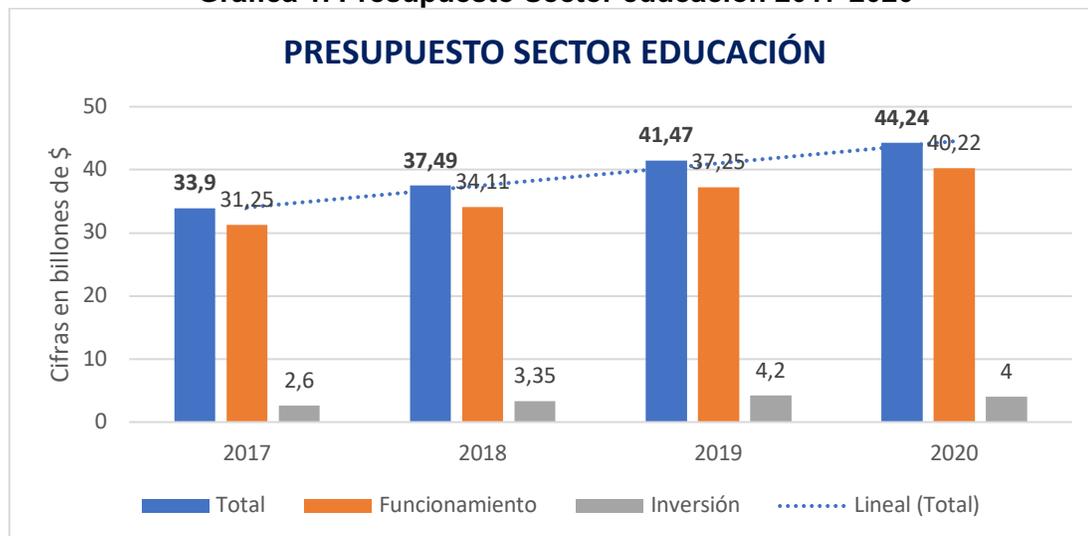
(...)

3) **Gradualidad en la gratuidad en el acceso a educación superior para población vulnerable:** Garantizar el acceso y permanencia de estudiantes vulnerables socioeconómicamente a Instituciones de Educación Superior públicas con un esquema gradual de gratuidad (en costos de matrícula y sostenimiento), focalizados de acuerdo con el puntaje en el Sisbén. Este beneficio estará asociado al cumplimiento de ciertos requisitos por parte del estudiante (desempeño académico, permanencia y graduación). El Ministerio de Educación Nacional aprovechará la experiencia del Departamento de Prosperidad Social (DPS) en temas de inclusión social y atención a grupos vulnerables, para brindar un mayor acompañamiento a los beneficiarios de este programa y a sus familias, de forma tal que se facilite su tránsito por la educación superior. En el contexto del componente de equidad del programa Generación E, el propósito es que 320.000 jóvenes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de educación superior, promoviendo la movilidad social y el cierre de brechas.

4) **Reconocimiento de la excelencia académica:** Reconocer la excelencia académica de estudiantes de alto mérito académico y en condiciones de vulnerabilidad, según el puntaje Sisbén, que deseen cursar programas en instituciones públicas o privadas acreditadas en alta calidad. Este componente de excelencia de Generación E tendrá un enfoque territorial que contribuirá a la equidad, y garantizará oportunidades de acceso a 16.000 estudiantes de todos los departamentos del país”.

Lo expuesto anteriormente permite evidenciar, que en el marco de la progresividad, el Gobierno Nacional ha venido implementando diferentes programas y estrategias con el fin de garantizar que cada vez más personas puedan acceder a una educación superior de calidad, en condiciones de equidad e igualdad, de conformidad con la disponibilidad presupuestal asignada al Sector de Educación, la cual ha tenido una tendencia al aumento, en los últimos años.

**Gráfica 1. Presupuesto Sector educación 2017-2020**



Fuente: MEN Elaboración propia con base en las Leyes 1815 de 2016, 1873 de 2017, 1940 de 2018 y 2008 de 2019.

Como resultado de la programación del presupuesto para la vigencia 2020, en la Ley 2008 y el Decreto 2411 de 2019 se aprobó y apropió inicialmente un presupuesto para el Ministerio de



Educación Nacional de \$44.1 billones (\$40.1 billones para gastos de funcionamiento y \$4 billones para gastos de inversión). En su ejecución fue ajustado por el traslado de recursos para creación de la nueva Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, la distribución de recursos del presupuesto de funcionamiento a entidades adscritas provenientes de excedentes de cooperativas y la asignación de recursos para el Fondo de Emergencias destinados a implementar sistemas de alternancia para el regreso a clases. Por lo anterior, el presupuesto vigente para el Ministerio de Educación Nacional (MEN) es:

**Tabla 1. Presupuesto Sector educativo 2020 SECCIÓN: 2201 MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. Valores en pesos**

CONCEPTO	MONTO
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	\$40.235.524.982.258
B. PRESUPUESTO DE INVERSION	\$3.903.997.440.031
<b>TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN</b>	<b>\$44.139.522.422.289</b>

Fuente: MHCP-SIIF

Dentro de este presupuesto, los recursos asignados al Viceministerio de Educación Superior se distribuyen para las transferencias que se realizan a las IES, recursos adicionales que honrar con los acuerdos con el fortalecimiento de la educación superior pública, recursos destinados a programas que apoyan la gratuidad gradual en el acceso a educación superior y procesos de asesoría y apoyo al sistema de aseguramiento de alta calidad de educación superior, así como para la orientación de políticas públicas. El presupuesto asignado al Viceministerio de Educación Superior asegura el cumplimiento de los compromisos pactados con la Mesa de Diálogo para la Construcción de Acuerdos para la Educación Superior, así como el fortalecimiento de las IES públicas, y la asignación de recursos para incentivar el acceso con gratuidad gradual y permanencia en el sistema.

**- Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior – Generación E,**

Por otra parte, en desarrollo de las estrategias para incrementar el acceso a educación superior, con un énfasis en equidad y en la construcción de nuevas rutas de excelencia, el Gobierno Nacional, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo “*Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad*”, diseñó e implementó el nuevo Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior – Generación E, dirigido a brindar oportunidades de acceso y permanencia en las regiones y al fortalecimiento de las instituciones de educación superior públicas para brindar una oferta de calidad a lo largo del país. Este Programa busca que 336.000 estudiantes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de educación superior, promoviendo la movilidad social del país y el cierre de brechas, en un marco de financiación sostenible y gradual. El programa fue lanzado el 20 de octubre de 2018 y está conformado por tres componentes, de los cuales dos (Equidad y Excelencia) están dirigidos a apoyar el acceso a la educación superior de estudiantes por mérito académico y condición vulnerable y un componente (Equipo) dirigido al fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas. Para el 2020 se espera que más de 160.000 jóvenes se beneficien con este programa.

Gracias a la alianza del Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Generación E cubre el 100 % del valor de la matrícula, así como un apoyo en sostenimiento a sus beneficiarios de todo el país. En 2019 fueron 75.136 jóvenes en el componente de equidad y 3.667 jóvenes en el componente de excelencia. A estos se suman nuevos beneficiarios aprobados en 2020, presentando un resultado acumulado de 112.043 estudiantes del componente de equidad y 7.869 beneficiarios del componente de excelencia,



logrando tener a la fecha 119.915 beneficiarios, de los 168 mil estudiantes que se beneficiarán del programa Generación E al finalizar la presente vigencia.

A continuación, se presentan los tres componentes del programa:

- Equidad – Avance en la Gratuidad en Instituciones de Educación Superior públicas.

En busca de avanzar en la gratuidad de la educación superior, el Gobierno Nacional le apuesta a que más jóvenes de bajos recursos tengan mayores oportunidades de acceder a la educación superior. Para esto, el componente de Equidad cubrirá hasta 4 SMMLV del valor de la matrícula a través de subsidios a los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior públicas; además, se otorgará un apoyo de sostenimiento para gastos académicos.

Con este componente se beneficiarán alrededor de 320.000 estudiantes en 4 años, que tendrán acceso a las 61 IES públicas del país: universidades, instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas e instituciones universitarias. De igual manera, en busca de llegar a las regiones más apartadas, el componente promueve la vinculación de los estudiantes tanto a programas presenciales, como a distancia tradicional y virtual.

En relación con el apoyo al estudiante para cubrir gastos académicos, como mecanismo complementario para fomentar la permanencia y graduación de los estudiantes, el admitido en la institución pública podrá aplicar, dependiendo de sus condiciones particulares, al programa Jóvenes en Acción del Departamento de la Prosperidad Social (DPS) o al Fondo de Equidad del Ministerio de Educación Nacional (MEN).

Para el Ministerio es importante que los beneficiarios del programa no deserten, finalicen su proceso académico y logren graduarse, con el fin de generar transformaciones sociales, tanto para los estudiantes como para sus familias. En este sentido, el Programa promoverá que el estudiante tenga buen desempeño, a través del acompañamiento académico y psicosocial por parte de las Instituciones de Educación Superior públicas con el objetivo de culminar exitosamente el proceso de formación, y así mismo acompañar el tránsito a la inserción laboral de los beneficiarios.

- Excelencia: Reconocimiento a los mejores bachilleres del país

A través de este componente, el Gobierno Nacional reconoce el mérito de 16.000 estudiantes de escasos recursos económicos que cuentan con los mejores resultados de las pruebas Saber 11° y de los tres mejores bachilleres por departamento, para que accedan y permanezcan en la educación superior.

Los beneficiarios pueden escoger una institución pública o privada con acreditación de alta calidad o un programa académico con acreditación de alta calidad ofertado por una institución no acreditada con más del 25% de sus programas acreditados.

Para los estudiantes que deciden ingresar a una Institución de Educación Superior pública, se financiará el 100% del valor de la matrícula y se entregará un apoyo de sostenimiento. En este componente se le reconocerá a la IES pública un valor de referencia por estudiante de Excelencia, entendido como un valor per cápita asociado a la prestación del servicio educativo, incluyendo el valor de la matrícula.



Por su parte para los estudiantes que ingresen a Instituciones de Educación Superior privadas, el costo del valor de la matrícula será financiado así: El 25% del valor de la matrícula semestral lo aportará la institución privada, el Estado aportará el 50% y el restante 25% se financiará con recursos de aportes de entidades públicas y privadas. Adicionalmente se entregará un apoyo de sostenimiento para gastos académicos.

- Equipo – Fortalecimiento a las Instituciones de Educación Superior Públicas.

Respecto a este componente, el Gobierno Nacional gestionó la destinación de nuevos recursos anuales para funcionamiento e inversión que fortalezcan a todas las instituciones de educación superior públicas que se encuentran en los 32 departamentos del país y en el Distrito Capital, conforme a lo establecido en 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, con los rectores del Sistema Universitario Estatal (SUE) y de la Red de Instituciones Técnicas Profesionales Tecnológicas y Universitarias Públicas (RED ITTU) los representantes de los profesores y de los estudiantes.

El total de los recursos adicionales gestionados por el Gobierno Nacional para el fortalecimiento de las instituciones de educación superior públicas en este cuatrienio suman \$4,5 billones adicionales los cuales incluyen recursos del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Regalías. En 2019 fueron asignados cerca de \$1,26 billones y en 2020 se asignará \$1 billón más.

Los recursos adicionales para 2020 se encuentran desagregados así:

- Más de \$250.000 millones para funcionamiento de las IES públicas (base presupuestal), de los cuales \$135.000 millones corresponden a los 4.0 puntos porcentuales a incrementar por encima del IPC en 2020 y \$115.000 millones a la indexación en 2020 de los recursos equivalentes a los 3.5 puntos porcentuales adicionales al IPC girados en 2019.
- \$200.000 millones para la financiación de proyectos de inversión.
- \$150.000 millones para el saneamiento de pasivos.
- \$58.653 millones de excedentes de cooperativas para fortalecer los presupuestos de funcionamiento.
- \$16.792 millones para fortalecimiento de los presupuestos de funcionamiento de las ITTU descentralizadas de orden territorial y cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación o que no cuentan con partidas presupuestales apropiadas a través del Ministerio de Educación Nacional.

Estos recursos se complementan con las asignaciones para las becas doctorales del bicentenario, los recursos para el fortalecimiento de la capacidad investigativa de las IES, los recursos para laboratorios e infraestructura de investigación en salud, los recursos destinados para el compromiso de recursos de saldos apropiados y no comprometidos, así como los recursos para infraestructura física de la IES públicas. Adicionalmente, fue aprobada la Ley 2019 del 28 de febrero 2020 que reintegra a las IES el 100% de los porcentajes de descuento a las matrículas por participación en las votaciones electorales, se avanza en la construcción del proyecto integral de reforma del ICETEX y se puso en marcha el Plan de alivios a los créditos ofrecidos por esta Entidad.

## **Financiación de la demanda a través de Fondos del ICETEX**



De otra parte, dentro de las alternativas que existen en el país para apoyar el acceso y la permanencia en la educación superior para la población vulnerable, dentro del territorio nacional, se encuentran los fondos para fomentar el acceso de la educación superior, a través de los cuales se establecen parámetros específicos y se definen opciones de apoyo económico con diferentes requisitos y condiciones, propendiendo por realizar una destinación óptima de los recursos con que cuenta el Estado, atendiendo a criterios de mérito académico y de equidad social, con el fin de apoyar al mayor número posible de beneficiarios dando cumplimiento a los principios generales del Estado.

Dichos esfuerzos se canalizan a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), según lo establecido en la Ley 30 de 1992, artículo 114: *“los recursos fiscales de la Nación, destinados a becas, o a créditos educativos universitarios en Colombia, deberán ser girados exclusivamente al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) y a él corresponde su administración”*, siendo esta la única entidad autorizada y con plenas competencias para ofrecer créditos educativos, que se ponen a disposición de los ciudadanos para que adelanten estudios en educación superior.

De este modo, el ICETEX es la única entidad autorizada por mandato legal para administrar los recursos de la Nación que tengan como fin el otorgamiento de apoyos económicos (subsidios y créditos condonables) para el acceso a la educación superior.

En cumplimiento de este precepto legal, para la implementación de la política pública de apoyos económicos, el Ministerio de Educación Nacional y el ICETEX han constituido diversos fondos en administración, los cuales tienen sus propios reglamentos y en los que se establecen los requisitos de acceso, criterios de selección, rubros y montos a financiar, entre otros. A continuación, se relacionan los diferentes fondos y subsidios vigentes en el marco del desarrollo de la política pública:

- Fondo Programa Generación E – Componente Equidad
- Fondo Programa Generación E – Componente Excelencia
- Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctimas del Conflicto Armado
- Fondo Especial de Comunidades Negras
- Fondo de Comunidades Indígenas - Álvaro Ulcué Chocué
- Fondo de Población ROM
- Fondo de Estudiantes con Discapacidad
- Fondo Mejores Bachilleres del País
- Fondo Beca “Omaira Sánchez”
- Fondo Beca “Jóvenes Ciudadanos de Paz”
- Fondo Programa Ser Pilo Paga
- Fondo Excelencia Docente
- Fondo Programa Beca “Hipólita”
- Fondo Becas de Posgrado - Mejores Saber Pro
- Fondos Posgrado Programa Beca “Alfonso López Michelsen”
- Subsidios de sostenimiento estudiantes focalizados en Sisben
- Subsidios a la tasa de interés en época de estudio
- Subsidios a la tasa de interés en época de amortización
- Condonaciones por graduación
- Condonaciones por reconocimiento Mejores Saber PRO



La anterior información permite concluir que todos los recursos asignados al Ministerio de Educación Nacional cuentan con destinaciones, con el fin de asegurar un sistema educativo de calidad, en todos los niveles de educación, razón por la cual, establecer obligaciones que impliquen la alteración del manejo presupuestal, implicaría el desfinanciamiento de otros sectores de la educación, que de igual manera dependen de esta Cartera.

## 2. DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA OCASIONADA POR EL CORONAVIRUS COVID-19

De otra parte, el proyecto sustenta la necesidad de la iniciativa en el marco de la actual pandemia ocasionada por el Coronavirus Covid-19 y en este contexto, el Gobierno Nacional comprometido con la Educación Superior pública de nuestro país, junto con los aportes de los gobernadores y alcaldes han logrado a la fecha destinar aproximadamente \$979.290 millones para el pago de matrícula y apoyo de sostenimiento de los estudiantes del país.

Estos recursos contemplan \$798.200 millones asignados por el Ministerio de Educación Nacional y Prosperidad Social en el programa Generación E, que en 2020 llegará a 168 mil estudiantes beneficiados con el pago de matrícula, apoyos de sostenimiento, y otros programas de acceso a educación superior; los \$97.500 millones del Fondo Solidario de la Educación, creado mediante el Decreto Legislativo 662 de 2020, para que los jóvenes de más bajos recursos cuenten con el apoyo para continuar con el segundo semestre académico y permanezcan en el sistema educativo; y cerca de \$83.590 millones de iniciativas presentadas por gobernadores y alcaldes, para brindar auxilios adicionales.

Los recursos asignados por el Gobierno Nacional a través de programas de acceso y permanencia como Generación E y el Fondo Solidario para la Educación, sumados a los aportes realizados por los gobiernos locales y de las mismas instituciones de educación superior, permitirán beneficiar a un total de 661 mil estudiantes con un auxilio importante sobre el valor de la matrícula, de estos 507 mil estudiantes recibirán auxilios del 100% del valor de la matrícula.

Los recursos adicionales del Fondo Solidario fueron distribuidos entre las 63 IES públicas del país a partir de un ejercicio riguroso de caracterización, que consideró entre otros los siguientes aspectos: valores brutos de matrícula, beneficios y descuentos concedidos a estudiantes (en especial los brindados por programas del Gobierno Nacional como Generación E y otros que asignan las entidades territoriales y las propias IES) y perfil socio económico de cada uno de los estudiantes, para establecer de manera más completa eventuales situaciones de vulnerabilidad socio económica de las familias y en el contexto regional. Estos recursos serán desembolsados únicamente para el segundo semestre de 2020.

A continuación, se detalla el valor asignado por el Fondo Solidario a cada una de las 63 IES públicas para el otorgamiento de auxilios para el pago de matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad.

**Tabla 3. Recursos Fondo Solidario para la Educación para auxilios para el pago de matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad de las IES públicas**

Nombre Institución	Valor Asignación Fondo Solidario
Universidad Nacional de Colombia	\$ 5.194.326.479
Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD	\$ 5.117.058.873
Universidad Pedagógica y Tecnológica De Colombia – UPTC	\$ 4.614.845.328
Universidad Militar-Nueva Granada	\$ 4.463.008.412
Universidad de Pamplona	\$ 3.435.876.906



La educación  
es de todos

Mineducación

Nombre Institución	Valor Asignación Fondo Solidario
Universidad del Tolima	\$ 3.306.642.423
Universidad del Magdalena – UNIMAGDALENA	\$ 3.270.081.738
Universidad del Valle	\$ 3.135.724.425
Universidad del Quindío	\$ 2.964.037.742
Universidad de Cundinamarca-UDEC	\$ 2.746.407.285
Universidad del Cauca	\$ 2.661.874.884
Universidad Popular del Cesar	\$ 2.641.877.685
Universidad Distrital-Francisco José De Caldas	\$ 2.612.521.122
Universidad Francisco de Paula Santander. Cúcuta	\$ 2.594.853.292
Universidad Surcolombiana	\$ 2.556.799.877
Universidad de Córdoba	\$ 2.546.514.540
Universidad de La Amazonia	\$ 2.448.087.125
Universidad Tecnológica de Pereira – UTP	\$ 2.389.977.117
Universidad Tecnológica del Choco-Diego Luis Córdoba	\$ 2.387.676.692
Universidad Industrial de Santander	\$ 2.371.811.375
Universidad de Cartagena	\$ 2.318.480.616
Universidad de Nariño	\$ 2.049.477.208
Universidad de Antioquia	\$ 2.000.297.731
Universidad Pedagógica Nacional	\$ 1.710.909.483
Universidad-Colegio Mayor de Cundinamarca	\$ 1.693.656.842
Universidad de Sucre	\$ 1.306.519.967
Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña	\$ 866.958.445
Universidad de Caldas	\$ 862.997.810
Universidad del Atlántico	\$ 840.656.462
Universidad de Los Llanos	\$ 796.123.863
Universidad de La Guajira	\$ 476.407.841
Universidad del Pacifico	\$ 242.626.966
Universidad Autónoma Indígena Intercultural	\$ 134.800.196
Tecnológico de Antioquia	\$ 2.274.697.698
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	\$ 2.188.240.783
Unidades Tecnológicas de Santander	\$ 2.175.683.273
Unidad Central del Valle del Cauca	\$ 1.481.629.607
Institución Universitaria Antonio José Camacho	\$ 1.387.845.181
Instituto Tecnológico Metropolitano	\$ 1.240.439.304
Escuela Nacional del Deporte	\$ 1.165.030.674
Institución Universitaria de Envigado	\$ 970.502.684
Instituto Universitario de La Paz	\$ 911.396.333
Colegio Mayor de Bolívar	\$ 809.737.569
Institución Universitaria Pascual Bravo	\$ 669.264.352
Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	\$ 645.753.005
Colegio Mayor del Cauca	\$ 436.743.330
Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico	\$ 401.058.298
Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo	\$ 327.068.335
Institución Universitaria Bellas Artes y Ciencias de Bolívar	\$ 213.231.853
Instituto Tecnológico del Putumayo	\$ 194.826.237
Escuela Superior Tecnológica de Artes Débora Arango	\$ 178.939.377
Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	\$ 158.538.411
Conservatorio del Tolima	\$ 148.700.106
Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez - INTENALCO	\$ 139.309.114
Instituto Departamental de Bellas Artes	\$ 128.056.086
Institución Universitaria Digital de Antioquia	\$ 124.835.972
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional – HVG	\$ 117.654.069
Colegio Mayor de Antioquia	\$ 75.901.599
Colegio Integrado Nacional Oriente De Caldas - IES CINOC	\$ 35.000.000
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional -Guajira	\$ 35.000.000
Instituto Superior de Educación Rural-ISER-	\$ 35.000.000
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés	\$ 35.000.000



Nombre Institución	Valor Asignación Fondo Solidario
Instituto Técnico Agrícola ITA	\$ 35.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 97.500.000.000</b>

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

A continuación, se listan los aportes anunciados por las Entidades Territoriales (Gobernaciones y Alcaldías), que se suman a las gestiones del Gobierno Nacional para apoyar a los jóvenes en situación vulnerable con auxilios de matrícula para el segundo semestre de 2020:

**Tabla 13. Aportes anunciados por las Gobernaciones y Alcaldías**

Departamento	Gobernación	Alcaldías	Total
Antioquia	\$8.615	\$12.138	\$20.753
Atlántico	\$1.440	\$393	\$1.833
Bolívar	\$2.450	\$29	\$2.479
Boyacá	\$2.418	\$0	\$2.418
Caldas	\$400	\$1.023	\$1.423
Caquetá (*)	\$1.700	\$300	\$2.000
Cauca	\$1.299	\$0	\$1.299
Cesar	\$4.595	\$483	\$5.078
Chocó	\$2.100	\$150	\$2.250
Córdoba	\$1.000	\$600	\$1.600
Cundinamarca	\$6.000	\$0	\$6.000
Huila	\$2.000	\$1.350	\$3.350
Magdalena	\$3.500	\$491	\$3.991
Meta	\$310	\$0	\$310
Nariño	\$1.800	\$178	\$1.978
Norte de Santander	\$4.683	\$474	\$5.157
Putumayo	\$310	\$0	\$310
Quindío	\$1.500	\$1.242	\$2.742
Risaralda	\$1.254	\$1.895	\$3.149
Santander	\$5.500	\$698	\$6.198
Sucre	\$1.000	\$300	\$1.300
Tolima	\$6.150	\$0	\$6.150
Valle del Cauca	\$1.530	\$291	\$1.821
<b>TOTAL</b>	<b>\$61.554</b>	<b>\$22.036</b>	<b>\$83.590</b>

Fuente: Anuncios de las Entidades Territoriales. (Cifras en millones)

(\*) El Departamento de Caquetá se encuentran realizando gestiones para la financiación de la matrícula con recursos provenientes del Sistema General de Regalías.

(\*\*) La Guajira cuenta con las respectivas ordenanzas departamentales mediante las cuales se establecen los beneficios y se define el pago para los estudiantes residentes, población especial de la región y demás categorías, se destaca que por ordenanza se financia gran parte de la matrícula actual.

(\*\*\*) Bogotá aporta recursos para el financiamiento de la Universidad Distrital FJC y la alcaldía lideró la destinación de recursos para que la Universidad anunciara subsidio del 100% del valor de la Matrícula. Además, cuenta con fondos y becas que benefician a las otras Instituciones del Distrito.

En este sentido, el Gobierno Nacional diseñó medidas que buscan mitigar los efectos de la pandemia del Covid -19, que les permitan a los estudiantes continuar con sus procesos formativos a través de las ayudas expuesta y a las IES en el marco de su autonomía estudiar la posibilidad de ofrecer descuentos en sus matrículas o estrategias de apoyo a sus estudiantes teniendo en cuenta las acciones diseñadas para apoyarlas.

En este marco, el Ministerio de Educación Nacional se permite informar que, en el actual escenario de emergencia, el Gobierno Nacional ha desarrollado una serie de medidas orientadas a movilizar recursos que permitan a las instituciones de educación superior, a las instituciones que imparten Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH) y a los estudiantes, mitigar



los efectos derivados por la pandemia. Dentro de las medidas adoptadas se encuentran las siguientes:

a) **Decreto 467 del 23 de marzo 2020 “Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

Comprende el otorgamiento de beneficios a más de 100.000 beneficiarios dando prioridad a aquellos que se enfrentan a condiciones de vulnerabilidad por motivos de discapacidad, género, condición socioeconómica, disminución temporal o definitiva de su fuente de ingresos o problemas de salud derivados de la ocurrencia de la pandemia COVID-19 en el territorio nacional. El Plan de Auxilios Temporales contempla entonces 4 medidas principales:

**i) Período de gracia en cuotas de créditos vigentes:** Disponible para todos los usuarios con obligaciones vigentes o para aquellos que apenas inician la realización de sus pagos. Quienes se acojan a esta medida no pagarán las cuotas pactadas en las fechas previstas, sino que su plan de pagos se ampliará en el mismo número de meses o de cuotas en que se aplique el auxilio.

**ii) Reducción transitoria de intereses al valor del IPC:** Los beneficiarios de estratos 3, 4, 5 y 6 podrán solicitar la reducción transitoria de intereses al IPC en los créditos vigentes durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Esta medida implica una reducción de la tasa, quedando equivalente al IPC (3,80%) durante la vigencia del Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19. Esta medida no aplica para los beneficiarios de los estratos 1 y 2 quienes ya disfrutaban del beneficio de tasa subsidiada por la Nación.

**iii) Ampliación de plazos en los planes de amortización:** Esta medida puede ser solicitada por todos los beneficiarios con créditos vigentes. Para los créditos de mediano plazo, la amortización se ampliará hasta en el doble del período inicial de pagos y para los créditos de largo plazo, la amortización se ampliará hasta el 50% del plazo original. La ampliación del plazo conduce a una disminución del valor de la cuota de pago mensual.

**iv) Otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre de 2020 sin deudor solidario:** Esta medida permitirá a los beneficiarios que solicitarán por primera vez un crédito ante la entidad, el aplicar a una línea que no les exigirá como codeudor una persona natural o jurídica. En estos casos, la garantía de dichos créditos la asumirá el Fondo de Garantía Codeudor con cargo a los recursos asignados para ello.

Con corte al 27 de junio de 2020, 71.642 beneficiarios se habían acogido a alguno de los 3 auxilios allí definidos. Respecto al cuarto auxilio relacionado con el otorgamiento de nuevos créditos sin deudor solidario a población de estratos 1,2 y 3 afectada por COVID-19, al 27 de junio 421 jóvenes habían accedido; se estima que alrededor de 20 mil jóvenes podrán acceder a este beneficio para el período de estudios 2020-2.

b) **Decreto 662 del 14 de mayo de 2020 “Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**



Mediante el Decreto 662 del 14 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional creó el Fondo Solidario para la Educación que canalizará recursos para atender las necesidades del sector y mitigar los efectos de COVID-19. Los recursos serán destinados para:

- i) **Ampliación de alivios del ICETEX**, establecidos en el mencionado Decreto 467 de 2020.
- ii) El apoyo al pago de matrículas de estudiantes de pregrado en condiciones de vulnerabilidad socio económica de las instituciones de educación superior públicas por un valor aproximado de \$97.500 millones. Estos recursos fueron distribuidos entre las 63 IES públicas del país a partir de un ejercicio riguroso de caracterización, que consideró entre otros los siguientes aspectos: valores brutos de matrícula, beneficios y descuentos concedidos a estudiantes (en especial los brindados por programas del Gobierno Nacional como Generación E y otros que asignan las entidades territoriales y las propias IES) y perfil socio-económico de cada uno de los estudiantes, para establecer de manera más completa eventuales situaciones de vulnerabilidad socio económica de las familias y en el contexto regional.

Estos recursos complementan los recursos asignados al Programa Generación E, alcanzado así un total de \$895.700 millones destinados al pago de matrículas y apoyos de sostenimiento de los estudiantes de las Universidades e Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias públicas.

- iii) Línea de crédito por \$8.000 millones, para la financiación de la matrícula de estudiantes en curso para 2020-II, de estratos 1 y 2 de las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, teniendo como beneficiarios potenciales 7.114 personas. Se estipuló la condonación del 100% del crédito por la terminación del programa de formación.

### c) **Créditos en condiciones especiales para IES públicas y privadas.**

Dentro de los créditos especiales para educación superior se encuentran los siguientes:

- i) Programa Especial de Garantías “*Unidos por Colombia*”: Acceso a recursos de crédito con tasa subsidiada para las instituciones de educación superior con garantía del Gobierno Nacional (\$1,5 billones). Esta línea es para que las IES grandes puedan asumir créditos por \$1.1 billones y las medianas y pequeñas por \$0.4 billones que pueden destinar a pagar nómina y eventualmente capital de trabajo si así lo define el Comité nacional de garantías.

- ii) Nueva línea de crédito de Findeter por \$200.000 millones destinados a las Instituciones de Educación Superior que tras la presentación al MEN de un Plan de Incentivos, Becas y Descuentos a las Matrículas y la Permanencia Estudiantil puedan acceder a recursos de una línea de redescuento de tasa compensada, cuyo proyecto de acuerdo ya ha sido convenido entre Findeter y el Ministerio y que actualmente se encuentra en revisión de la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los montos del crédito podrán ir a compensar los menores ingresos que el Plan supone, y pueden destinarse a nómina, capital de trabajo u otras necesidades que tengas las IES. Los créditos tendrán además de la tasa compensada, otras ventajas como meses de gracias para pago de capital.

En esa medida, el Gobierno Nacional ha realizado las acciones necesarias para permitir a los estudiantes y a las Instituciones de Educación Superior afrontar las eventualidades generadas por la actual emergencia, evitando al máximo la afectación en la prestación de los servicios educativos.

## 3. ANÁLISIS DE LA GRATUIDAD EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.



En septiembre de 2019, el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, presentó las tendencias internacionales sobre gratuidad universitaria en el Foro Internacional “A setenta años de la gratuidad de la educación superior universitaria. Homenaje y enseñanzas”, convocado por el Consejo Interuniversitario Nacional – CIN de Argentina.

En el Foro, el director del IESALC señaló que la gratuidad no lo era todo, y que la misma está en tela de juicio en gran parte de los países. Dentro de los pronunciamientos se resaltan los siguientes:

*“Hay quienes están a favor de la gratuidad, fundamentados en argumentos de índole política; y en contra, porque genera ineficiencias y favorece a los estratos sociales más aventajados, restando recursos que irían a parar a cubrir otras necesidades los estratos menos favorecidos.*

*Un mapa de la gratuidad de la región europea demuestra que ni siquiera en los países más desarrollados la educación superior es gratuita. “Son pocos los países de Europa donde los estudiantes no pagan nada en aranceles: Apenas está instaurada en un 40% de los países del mundo, incluso en las instituciones públicas, existe una tasa de matriculación o arancel que cubre, en la mayoría de casos, entre un 10 y un 80% del coste de una plaza”<sup>3</sup>*

Así mismo, el director del IESALC argumentó que la abolición de la gratuidad ha sido más frecuente en los últimos años, que su promulgación, dado que países como Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia dejaron este modelo. Dentro de las razones anotadas para su abolición se encuentran el aumento de los costos de provisión de la educación superior, la competencia existente entre la educación y otras prioridades relacionadas con la educación en niveles de preescolar, la salud, pensiones, entre otras; y las crisis económicas. De igual forma resaltó que dentro de los modelos se han establecido vínculos entre la gratuidad y los ingresos familiares, cuyo funcionamiento se basa en sistemas fiscales sólidos.

*“En resumen, el IESALC destaca en su presentación sobre el tema: el cumplimiento del derecho universal a la educación superior es un objetivo político deseable y plausible; la gratuidad es una opción política con costos financieros elevados pero con efectos prácticamente inmediatos; la gratuidad, por sí sola, no basta; las políticas que introducen o recuperan tasas de matriculación o aranceles pueden mejorar la financiación de las instituciones, y del sistema en su conjunto, pero lo hacen a costa de crear barreras de acceso; **para ser eficaz, debe acompañarse de políticas públicas que aborden las desigualdades de partida mucho antes de llegar a las puertas de la educación superior**; los compromisos por el derecho universal a la educación han de traducirse en una mayor inversión pública para no dejar a nadie atrás.”<sup>4</sup>(negritas por fuera del texto).*

Por lo anterior, este Ministerio reconoce la importancia de la gratuidad de la educación superior y los efectos positivos que generar en relación con la superación de la pobreza y la disminución de los índices de desigualdad, y en coherencia con ello, desde el Plan Nacional de Desarrollo creó el Programa Generación E, integro su financiación tanto al presupuesto nacional como en el marco de gasto de mediano plazo, sumo esfuerzos del Ministerio de Educación y el DPS y gracia a ello en el componente de equidad, como un avance en la gratuidad significativo y progresivo se logrará que en 2022 320 mil estudiantes tengan el apoyo del Gobierno nacional no solo en lo referido a matrícula sino a manutención. Adicionalmente el Ministerio durante este gobierno ha contado con un incremento también en la inversión en educación preescolar, básica y media, la

3 Instituto para la Educación Superior en América Latina y el Caribe – IESALC. IESALC presenta las tendencias internacionales sobre gratuidad universitaria en foro del CIN. Consultado en <https://www.iesalc.unesco.org/2019/09/10/iesalc-presenta-las-tendencias-internacionales-sobre-gratuidad-universitaria-en-foro-del-cin/>

4 Ibídem.



cual se constituye en un factor y requisito necesario para el acceso a la educación superior, en relación con la trayectoria previa de los estudiantes antes de llegar a este nivel de formación.

## CONSIDERACIONES DE ORDEN FISCAL

El proyecto de acto legislativo no estima el impacto que tendría la iniciativa en las finanzas públicas, dado que no presenta las proyecciones de los costos, ni las fuentes de los recursos necesarios para su financiación, ni la relación de ese escenario financiero con el marco fiscal de mediano plazo. La justificación se centra en exponer los índices de desfinanciamiento de las universidades y demás instituciones de educación superior pública, sin entrar a determinar el costo total que dichas medidas pueden representar para el presupuesto del Sector.

De igual manera, el proyecto no es claro en delimitar el alcance de la gratuidad propuesta dado que no especifica qué nivel de formación de pregrado o posgrado, esto es, especializaciones, maestrías o doctorados, abarca la iniciativa.

En la exposición de motivos únicamente se menciona que sufragar el costo de la matrícula de los estudiantes de las IES públicas, *“es un esfuerzo fiscal estimado en un billón de pesos que el Gobierno Nacional puede asumir”*. El Ministerio de Educación Nacional considera que dicha fundamentación no resulta suficiente dado que, tal como los señalan los autores y la fuente citada, dicha suma solo corresponde al costo de la matrícula de un semestre, razón por la cual, no puede tomarse como referencia para calcular el impacto fiscal es necesario contar con los costos por cohortes y su impacto fiscal igualmente. En la iniciativa se hace mención a que lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, no se constituye como un veto al legislativo, y que la finalidad perseguida representa mayores beneficios para el Estado y la sociedad.

De igual forma, adoptar un sistema de educación superior gratuita implica asegurar los recursos suficientes para la ampliación de la cobertura y cubrir cada una de las cohortes y la oferta de programas en educación superior, que implica una destinación significativa de recursos para suplir la mayor demanda de docentes y personal administrativo, la construcción y dotación de aulas, laboratorios especializados, bibliotecas, auditorios y áreas deportivas modernizadas y fortalecidas estructuralmente acorde con las normas establecidas para la prestación de los servicios de Educación Superior de calidad; la incorporación de las TIC en los modelos administrativos y procesos de enseñanza - aprendizaje, la ampliación de los programas de bienestar; los recursos para formación docente, entre otros requerimientos; aspectos que a pesar de estar contemplados en la exposición de motivos, no se encuentran analizados desde el ámbito presupuestal en el proyecto de acto legislativo analizado.

Por lo anterior, este Ministerio respetuosamente solicita acoger lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el cual dispone que la exposición de motivos y las ponencias de las iniciativas legislativas deben incluir expresamente un concepto sobre el impacto fiscal y la fuente de ingresos adicional para el financiamiento de los costos de las medidas.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado a través de la Sentencia C-502 de 2007, 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”. (negrillas por fuera del texto).*

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional señala que el análisis del impacto fiscal es indispensable en virtud del 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.”*

### III. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones técnico-jurídicas y sin desconocer el propósito loable de la iniciativa, de manera respetuosa el Ministerio de Educación Nacional recomienda no continuar con el trámite legislativo del proyecto, por las siguientes razones:

- El derecho a la educación es un derecho fundamental que requiere para su materialización de la movilización de importantes recursos económicos y desarrollos normativos, reglamentarios y técnicos por parte del Estado, por lo cual es necesario que su puesta en marcha se dé gradualmente, dadas las restricciones presupuestales y administrativas existentes. De acuerdo con la Sentencia T-068 de 2012 este derecho ha sido contemplado como una obligación progresiva, en la medida en que es exigible no de manera inmediata, sino mediante la adopción de medidas eficaces, tendientes a lograr gradual y paulatinamente el objetivo de que se trata. En este marco, se considera que el proyecto de acto legislativo no tiene en cuenta esta progresividad ni el impacto considerable en las finanzas públicas, por lo que fiscalmente la iniciativa en el corto plazo resulta inviable.
- Así mismo, de acuerdo con el análisis realizado, se evidencia que el proyecto no tiene en cuenta que en el marco de la progresividad del derecho, el Gobierno Nacional ha tenido avances importantes en materia de acceso y permanencia de los estudiantes en la educación superior, mediante programas como Generación E, y diferentes líneas de créditos educativos, becas y apoyos económicos administrados por el ICETEX y la mayor financiación de las IES



públicas, en cumplimiento de los compromisos pactados en 2018; han representado una mayor materialización del derecho a la educación superior. Adicionalmente, el Gobierno Nacional ha adelantado acciones para el fortalecimiento de la educación superior, definiendo en la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y en las bases del Plan, un objetivo específico para la educación superior - Objetivo 5: *Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad, con el cual se busca avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior de calidad en el país.*

- De igual forma, el proyecto de acto legislativo no es viable desde el punto de vista financiero, debido a que declara una gratuidad educativa generalizada en las instituciones de educación superior. Lo anterior implicaría una inequidad en el gasto de los recursos públicos, dado que también se estaría favoreciendo a grupos poblacionales que no necesitan el beneficio. La iniciativa legislativa tiene incidencia sobre el Presupuesto General de la Nación sin tener en cuenta el crecimiento de cobertura que pudiera registrarse en ese período. El impacto fiscal que se generaría es permanente y no está considerado dentro de las proyecciones del marco de gasto de mediano plazo del sector.
- Por último, en relación con la necesidad de adoptar una gratuidad en la educación superior para hacer frente a las problemáticas generadas por el coronavirus COVID-19, esta Cartera se permite informar que el Gobierno Nacional ha venido implementando todas las medidas a su alcance para garantizar la continuidad de los diferentes procesos de formación de la población, mediante la adopción de medidas enfocadas a planes de alivios en los créditos del ICETEX y facilitación de financiación, entre otros.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que la iniciativa legislativa tiene incidencias fiscales no contempladas dentro de las proyecciones de mediano plazo del sector, y que, además, el articulado y la exposición de motivos no permiten tener claridad expresa sobre la aplicabilidad de la medida y sus posibles efectos, este Ministerio solicita de manera respetuosa no continuar con el trámite del proyecto de ley.