



Bogotá D.C.,



Radicado No. 2021-EE-012941
2021-01-29 07:21:06 p. m.

Doctora
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria General Comisión Tercera
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad

Referencia: Concepto al proyecto de Ley No. 437 de 2020 Cámara

Apreciada Doctora Elizabeth, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de ley 437 de 2020 Cámara **«Por medio del cual se garantiza el derecho a la educación de nuestros niños, niñas y jóvenes del país»**.

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

Cordialmente,

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autor: H.R. David Ricardo Racero Mayorca

Aprobó: Constanza Alarcón Párraga – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media
Luis Gustavo Fierro Maya - Jefe Oficina Jurídica
Revisó: Martha Sofía Serrano – Asesora Despacho VEPBM
Kerly Agámez Berrio - Asesora Despacho VEPBM
Luz Mery Rojas Cárdenas – Asesora de Despacho Ministra



Concepto al Proyecto de Ley No. 437 de 2020 Cámara «Por medio del cual se garantiza el derecho a la educación de nuestro niños, niñas y jóvenes»

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

El proyecto de ley tiene por objeto establecer auxilios económicos en favor de instituciones privadas de educación preescolar, básica y media que reduzcan al menos un 35% del valor de su matrícula. Así mismo, pretende la ampliación a todos los estratos socioeconómicos del beneficio de condonación del 100% de los créditos educativo que creó el Decreto Legislativo 662 de 2020 en favor de las familias de estudiantes de las precitadas instituciones, en procura de garantizar su permanencia en el sistema educativo.

Motivación de la iniciativa

El autor del proyecto de ley señala las afectaciones que han sufrido las instituciones privadas de educación preescolar, básica y media a causa de la emergencia económica y sanitaria provocada por la pandemia de Covid – 19. La propuesta se encamina en garantizar el funcionamiento de las instituciones educativas privadas en aras de contrarrestar la deserción escolar. En ese sentido, advierte que la Mesa Nacional de Educación Privada ha manifestado que las medidas implementadas por el Gobierno Nacional en la materia han sido insuficientes puesto que las prerrogativas y auxilios deberían cobijar a las familias y estudiantes de los estratos socioeconómicos 5 y 6.

Sin embargo, comedidamente nos permitimos advertir que no existe un análisis sobre la totalidad de las medidas implementadas por el Gobierno Nacional, las cuales aplican para instituciones educativas en su calidad de personas jurídicas de derecho privado. En el mismo contexto, tampoco se advierte en la exposición de motivos la valoración de las condiciones que determinan la prohibición de decretar auxilios económicos en favor de entidades privadas de que trata el artículo 355 de la Constitución Política y que resulta de especial incidencia en la propuesta que se presenta.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración, y en cumplimiento de las funciones asignadas mediante Decreto 5012 de 2009, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que es de su competencia el estudio íntegro del proyecto de ley, pues las acciones que allí se contemplan implican la prestación del servicio de educación.

1. Sobre las medidas de tipo económico implementadas para mitigar la crisis del sector educativo privado causada la emergencia sanitaria

El Gobierno Nacional, en el marco de la emergencia sanitaria, ha evaluado las condiciones de todos los sectores económicos y sociales del país con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. En tal sentido, se han adoptado diversas medidas dirigidas a todos los sectores de la economía y de las cuales se ha podido beneficiar el sector educativo privado. Adicionalmente, también se han adoptado medidas particulares para el mencionado sector, en los siguientes términos:

a) Medidas de carácter general:



- **Decreto 535 del 10 de abril de 2020¹. Devolución de saldos a favor sobre el impuesto de renta y complementarios**

El artículo 1 del Decreto estableció un procedimiento abreviado que se surtirá dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud para la devolución y/o compensación de los saldos existentes a favor de contribuyentes del impuesto de renta y complementarios. En ese sentido, la disposición es aplicable a los establecimientos educativos de carácter privado, siempre que no tengan calificación de alto riesgo en materia tributaria.

- **Decreto 551 del 15 de abril de 2020². Bienes de bioseguridad y hospitalarios exención del impuesto sobre las ventas –IVA–**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto 551 del 15 de abril de 2020, mediante el cual se adoptan medidas de carácter tributario con el fin de contribuir a la atención de la emergencia sanitaria que atraviesa el país. En virtud de lo anterior, se otorgó la exención del IVA para 211 bienes durante la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Los bienes exentos temporalmente comprenden: gafas protectoras, guantes estériles, mascarillas, tapabocas, termómetros, entre otros bienes que pueden ser utilizados en el desarrollo de los protocolos de bioseguridad para el retorno gradual y progresivo de estudiantes y docentes a las aulas de clases.

- **Circular 33 del 17 de abril de 2020³ del Ministerio del Trabajo.**

En la Circular 33 del 17 de abril de 2020 expedida por el Ministerio del Trabajo se establecen algunas medidas de protección al empleo y se crean mecanismos adicionales a los ya estipulados en la Circular 21 del 17 de marzo de 2020⁴ expedida por la misma Cartera. El propósito que se persigue es que los empleadores puedan proteger los empleos en el marco de la emergencia, mediante mecanismos como la licencia remunerada compensable, la modificación de la jornada laboral, la concertación de salario, la modificación o suspensión de beneficios extralegales y la concertación de beneficios convencionales. Las mismas pueden ser adoptadas por los colegios privados para encontrar alternativas que les permitan afrontar las consecuencias derivadas de la pandemia.

- **Decreto 639 del 8 de mayo de 2020⁵, Decreto 677 del 19 de mayo de 2020⁶ y Decreto 815 del 4 de junio de 2020⁷. Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF.**

¹ "Por el cual se adoptan medidas para establecer un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto sobre las ventas -IVA, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

² "Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

³ "Por la cual se determina medidas de protección al empleo en la fase de mitigación del COVID-19, entre las que se encuentran el otorgamiento de licencias remuneradas compensables, suspensión de beneficios extralegales, modificación de la jornada laboral y concertación del salario".

⁴ "Por la cual se adoptan medidas de protección al empleo con ocasión de la fase de contención del Covid- 19 y de la declaratoria de emergencia sanitaria".

⁵ Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal -PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica.

⁶ Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020 y se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020.

⁷ Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 de 2020"y"se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.



El Gobierno Nacional mediante Decreto Legislativo No. 639 del 8 de mayo de 2020 (modificado por los Decretos 677 y 815 de 2020), creó el Programa de Apoyo al Empleo Formal —PAEF—. Un programa social que otorga a sus beneficiarios un aporte monetario mensual de naturaleza estatal con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia provocada por el Covid-19.

La cuantía del aporte que recibieron los beneficiarios del PAEF corresponde al número de empleados multiplicado por el cuarenta por ciento (40%) del valor del salario mínimo legal mensual vigente. El beneficio podía ser solicitado por las empresas interesadas hasta por cuatro veces en los meses de mayo, junio, julio y agosto de 2020.

Los colegios privados y jardines infantiles legalmente constituidos como personas naturales o jurídicas, que contaran con las características establecidas en el Decreto 815 de 2020 para ser beneficiarias del PAEF, podían solicitarlo siguiendo el procedimiento establecido en su reglamentación. En virtud de un proyecto de ley recientemente aprobado por el Congreso de la República, el beneficio será aplicable hasta el mes de marzo de 2021.

- **Decreto 682 del 21 de mayo de 2020⁸. Exención especial del IVA para el año 2020.**

El artículo 10 del Decreto 682 del 21 de mayo de 2020 establece la exclusión del IVA sobre el arrendamiento de locales comerciales. A partir de la vigencia del Decreto y hasta el 31 de julio de 2020, fueron excluidos del impuesto referido los cánones de arrendamiento mensual y los pagos causados y facturados con posterioridad a la vigencia del Decreto, previo cumplimiento de la totalidad de los requisitos que se dispusieron.

De igual manera, podían hacer uso de este beneficio los establecimientos educativos privados que para el desarrollo de su actividad educativa tuviesen en arriendo locales comerciales abiertos al público antes de la emergencia sanitaria.

- **Decreto 770 del 3 de junio 2020 expedido por el Ministerio del Trabajo⁹. Alternativa para el primer pago de la Prima de Servicios y Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios —PAP—.**

Este Decreto tiene con como propósitos adoptar medidas en el ámbito laboral, establecer un mecanismo de protección al cesante y crear programas de apoyo al empleo. Dentro de las medidas adoptadas de las que pueden hacer uso los establecimientos educativos privados se encuentran:

- **Alternativa para el primer pago de la prima de servicios:** Según lo establecido en el artículo 6 del Decreto: *“(…) De común acuerdo con el trabajador, el empleador podrá trasladar el primer pago de la prima de servicios, máximo hasta el veinte (20) de diciembre de 2020. Los*

⁸ Por el cual se establece la exención especial del impuesto sobre las ventas para el año 2020 y se dictan otras disposiciones con el propósito de promover la reactivación de la economía colombiana, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Decreto 637 de 2020.

⁹ “Por medio del cual se adopta una medida de protección al cesante, se adoptan medidas alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa para el primer pago de la prima de servicios, se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP, y se crea el Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020”.



empleadores y trabajadores podrán concertar la forma de pago hasta en tres (3) pagos, los cuales en todo caso deberán efectuarse a más tardar el veinte (20) de diciembre de 2020”.

- **Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios —PAP:** Programa social que otorga al beneficiario un único aporte monetario de naturaleza oficial con el objeto de apoyar y subsidiar el primer pago de la prima de servicios de 2020. La cuantía del aporte estatal corresponde al número de empleados multiplicado por doscientos veinte mil pesos (\$220.000). Para efectos del programa, se entienden por empleados, los trabajadores dependientes por los cuales la empresa beneficiaria haya cotizado al Sistema General de Seguridad Social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes —PILA—, con un ingreso base de cotización desde un salario mínimo mensual legal vigente hasta un millón de pesos (\$1.000.000).

Los colegios privados y jardines infantiles legalmente constituidos como personas naturales o jurídicas, que contaran con las características establecidas en el Decreto 770 de 2020 para ser beneficiarias del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios, podían solicitarlo siguiendo el procedimiento establecido en su reglamentación.

b) Medidas específicas para el Sector Educativo Privado:

Atendiendo el llamado de diversos actores del sector educativo del país y en particular de los padres de familia que tienen hijos matriculados en instituciones privadas de educación, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Educación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ha dispuesto las siguientes medidas económicas, a las cuales pueden postularse las instituciones privadas de educación, además de las ya descritas en el acápite anterior:

- **Programa Especial de Garantías “Unidos por Colombia” – Línea de crédito para el pago de nóminas de los establecimientos educativos privados.**

El Gobierno nacional, como medida de apoyo a las empresas y el mantenimiento del empleo, ha diseñado un mecanismo que permite mantener las relaciones crediticias en la economía a través de garantías que incentivan a las entidades financieras al ofrecimiento de créditos en condiciones favorables para las empresas, a fin de que puedan financiar su capital de trabajo, y de esta forma mantenerse activas en su capacidad productiva.

En ese contexto, se creó el programa “Unidos por Colombia” que es liderado por el Fondo Nacional de Garantías —FGN—, y que tiene por objeto respaldar los créditos que requieren las pequeñas y medianas empresas para atender el capital de trabajo durante el periodo de coyuntura originada por la emergencia sanitaria del Covid -19. Para el financiamiento de este programa el Gobierno Nacional dispuso de \$2.5 billones de pesos en una línea de crédito especial para el sector educativo, un (1) billón de pesos disponibles para jardines y colegios privados con destino a cubrir la nómina y (1,5) billones para las instituciones de educación superior. El sistema financiero brinda esos créditos con una cobertura de hasta el 90% con garantía de recursos de la nación, periodos de gracia de 4 a 6 meses y plazo de hasta 36 meses.

El Fondo Nacional de Garantías dispone de otras líneas de crédito dentro de las que se encuentra la línea de capital de trabajo, de la cual puede hacer uso igualmente el sector educativo privado, y en ese sentido, pueden acceder los colegios y jardines privados en su condición de entes responsables de una actividad económica, a través del intermediario financiero de su preferencia y solicitar el crédito con garantía del FNG.



- **Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020¹⁰. Fondo Solidario para la Educación.**

Dentro de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para mitigar los efectos sobre el sector educativo de la crisis generada por la pandemia del COVID-19, se creó el Fondo Solidario para la Educación mediante el Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020, con el objeto de mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo, estableciendo que el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) actuará como administrador del mismo.

Para tal fin, otorga una fuente de recursos para aquellos padres de familia que con ocasión de la emergencia sanitaria hayan visto disminuidos sus ingresos, y en ese sentido, lo requieran para continuar cumpliendo los costos educativos por pensión durante el año 2020. El Decreto incluye una línea de crédito condonable con tasa subsidiada para los padres de familia o acudientes de estudiantes matriculados en jardines y colegios privados que estén en mora en el pago de pensiones, tal como se estableció en su artículo 3:

“Artículo 3. Uso de los recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación serán usados para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional, para apalancar los siguientes programas educativos:

- 1. Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado mediante el artículo 1 del Decreto 467 del 23 de marzo de 2020.*
- 2. Línea de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados. (negrilla fuera de texto)*
- 3. Línea de crédito educativo para el pago de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano.*
- 4. Auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior pública.”*

A continuación, se presentan las cuatro líneas definidas en el decreto:

1) Por Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado mediante el artículo 1 del Decreto 467 del 23 de marzo de 2020”.

El Gobierno Nacional en el marco de la emergencia decretada por el Covid-19, desarrolló medidas orientadas a movilizar recursos que permitan a los estudiantes mitigar los efectos derivados por la pandemia. Una de las medidas implementadas por el Estado fue la expedición del Decreto 467 del 23 de marzo de 2020 por el cual se dictaron 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.

Dicha disposición tuvo como fin 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 cuatro medidas principales:

1. 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

¹⁰ “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”.



- 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.
2. 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.
 3. 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.
 4. 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.

Ahora bien, mediante el Decreto 662 del 14 de mayo de 2020 por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación, el Gobierno Nacional amplió los alivios económicos propuestos en el Decreto 467 del 23 de marzo de 2020 de la siguiente manera:

- a. Disminución de intereses al IPC a todos los estudiantes de estratos 1, 2 y 3, que tengan un crédito educativo vigente y estudien en el 2020-2.
- b. Período de gracia hasta diciembre de 2020. Este beneficio se podrá tomar simultáneamente con el de reducción de intereses.
- c. Ampliación de plazos de amortización.
- d. Nuevos créditos sin codeudor.

A la fecha esta línea cuenta con 101.979 beneficiarios plan de alivios del ICETEX.

2) “Línea de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados.”

El Fondo Solidario para la Educación dispuso apalancar una línea de crédito condonable con tasa subsidiada para los padres de familia o acudientes de estudiantes matriculados en jardines y colegios privados que estén en mora en el pago de pensiones por causa del coronavirus Covid - 19.

La línea está dirigida a las familias de los alumnos matriculados en los niveles de educación inicial, preescolar, educación básica primaria y secundaria y educación media y tiene como propósito que los niños, niñas y adolescentes puedan garantizar su permanencia y culminación del año escolar, permitiendo una fuente de pago para aquellos padres de familia que con ocasión de la emergencia sanitaria hayan visto disminuidos sus ingresos y por tal razón lo requieran para continuar cumpliendo los costos educativos por pensiones durante el año 2020. Las principales características de la línea de crédito son las siguientes:

- **Destinatarios del crédito:** Padres de familia o acudientes de estudiantes matriculados en jardines infantiles y colegios privados, en los niveles de educación inicial, preescolar, básica



primaria, básica secundaria y media formalmente constituidos en Colombia, que hayan cesado el pago de sus costos educativos y a la fecha de radicar solicitud al crédito se encuentren en mora de una o más mensualidades correspondientes al año lectivo 2020, por motivos de la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID - 19.

- **Monto del crédito:** El crédito cubrirá el valor en mora de la pensión (de una y hasta seis mensualidades) certificadas por el jardín infantil o colegio, sin superar el tope total establecido (\$1.200.000) por estudiante y el porcentaje de condonación es de acuerdo con el estrato socioeconómico de los solicitantes: para estratos 1 y 2, será del 100%; para el estrato 3, el 90%; y al estrato 4, el 50% del crédito, previa presentación de requisitos señalados en el reglamento operativo de la línea.
- **Plazo, periodo de gracia e intereses:** Con el fin de promover la permanencia y la continuidad en la trayectoria de los estudiantes, se otorgará un periodo de gracia de 18 meses. En este periodo no se cobrará capital, ni se generarán intereses.

Luego de un riguroso proceso de evaluación de las solicitudes fueron seleccionadas 57.776 familias pertenecientes a 3.118 establecimientos educativos de los 32 departamentos del país y de Bogotá, a las que se les adjudicó esta financiación.

3) Línea de crédito educativo para el pago de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano.

Mediante el Fondo Solidario para la Educación se estableció una línea de crédito educativo condonable para el pago de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad en Programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, que tiene como finalidad otorgar créditos educativos condonables a jóvenes de estratos 1 y 2 y que se hayan visto afectados por motivos de la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus COVID-19 y se encuentren cursando programas de formación en instituciones oferentes de educación para el trabajo y desarrollo humano certificadas en calidad.

La línea, dispuesta por el Ministerio de Educación Nacional y administrada por ICETEX, no requiere codeudor y cubrirá el costo parcial o total del programa de formación en el que se encuentre matriculado el estudiante seleccionado en esta convocatoria, otorgando un recurso de hasta \$1.000.000 que se girará directamente a la Institución de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano. En virtud de lo anterior, desde el Presupuesto General de la Nación fueron dispuestos \$8.000 millones para esta línea de crédito condonable.

En esta línea se han beneficiado 6.466 estudiantes de Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano.

4) Auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior pública.

Desde el Presupuesto General de la Nación fueron dispuestos \$97.500 millones, para que los jóvenes en condición de vulnerabilidad de las instituciones de educación superior (IES) públicas reciban auxilios económicos para el pago de la matrícula, para continuar con el segundo semestre académico de 2020.

Los 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 públicas) 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.

El mecanismo de operación, así como el monto indicativo asignado a cada IES pública, fueron informados oportunamente a las instituciones. Conociendo el monto de recursos a asignar, cada institución debía formular un Plan de Auxilios de Matrículas, que es la herramienta mediante la cual las IES públicas, en el marco de su autonomía, pero siguiendo los lineamientos definidos previamente por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), detallan los criterios de focalización de los estudiantes que recibirán los auxilios, así como la manera como se otorgarán los beneficios a partir de los recursos asignados.

Los Planes de Auxilios de Matrículas formulados por las IES públicas son revisados y avalados por el MEN. Con este aval se da inicio al proceso para la autorización de los giros a realizar a las IES públicas y los desembolsos son realizados por el ICETEX, en el marco de lo establecido en el convenio suscrito con el Ministerio de Educación Nacional para la administración del Fondo Solidario para la Educación creado mediante el Decreto Legislativo 662 de 2020.

De esta manera, 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.

2. Sobre el financiamiento del servicio educativo y la cobertura en el sector educativo privado

El artículo 67 de la Constitución Política establece que la educación es un derecho y servicio público que tiene una función social, su garantía es responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia. En ese contexto, corresponde al Estado velar por una educación de calidad que cumpla sus fines y propenda por la mejor formación moral, intelectual y física posible de los educandos, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a niños, niñas, adolescentes y jóvenes las condiciones necesarias para el acceso y permanencia en el sistema educativo. En ese sentido, el artículo 68 del mismo cuerpo normativo habilita a los particulares para que presten el servicio de educación en las condiciones establecidas por el legislador, prerrogativa que garantiza el derecho de los padres de familia a escoger el tipo de educación que deseen para sus hijos.

En este marco normativo, el financiamiento del sector educativo privado corresponde a las familias, quienes suscriben contratos con los establecimientos educativos para sufragar la educación de sus hijos. Esa vinculación se rige por las normas del derecho privado y en los términos del artículo 201 de la Ley 115 de 1994 —Ley General de Educación—:

(...) ARTÍCULO 201. MATRÍCULA DE ALUMNOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS PRIVADOS. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95 de la presente Ley, los establecimientos educativos privados podrán renovar la matrícula de los alumnos o educandos para cada período académico, mediante contrato que se registrá por las reglas del derecho privado.

El contrato deberá establecer, entre otros, los derechos y obligaciones de las partes, las causales de terminación y las condiciones para su renovación.



Serán parte integrante del contrato, el proyecto educativo institucional y el reglamento interno o manual de convivencia del establecimiento educativo.

En ningún caso este contrato podrá incluir condiciones que violen los derechos fundamentales de los educandos, de los padres de familia, de los establecimientos educativos o de las personas naturales o jurídicas propietarias de los mismos”.

De otra parte, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley 715 de 2001, modificada por las Leyes 1176 de 2007¹¹ y 1294 de 2009¹², las entidades territoriales certificadas en educación, responsables de la prestación del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media en su jurisdicción, pueden acudir a la contratación de la prestación del servicio educativo con entidades estatales o no estatales que cuenten con reconocida trayectoria e idoneidad. La modalidad de educación contratada con particulares, reglamentada mediante el Decreto 1851 de 2015¹³, se constituye como una modalidad de excepción a la que solo pueden acudir las entidades territoriales certificadas en educación cuando demuestren la insuficiencia de la capacidad instalada del sector oficial para acoger a la demanda de cupos en su jurisdicción, situación que deberá verse reflejada en un Estudio de Insuficiencia y Limitaciones.

Por lo anterior, la ampliación de la cobertura en la educación privada está asociada a la decisión de los padres de familia de vincular a sus hijos a ese sistema, luego es competencia de los propietarios de los establecimientos educativos no oficiales generar las condiciones para el incremento de esta cobertura y el Estado es responsable de la ampliación de cobertura en el sector oficial.

3. Sobre la prohibición de decretar auxilios a favor de particulares

La Corte Constitucional en reiteradas ocasiones se ha ocupado de analizar la prohibición de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado contenida en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia.

En ese sentido, en Sentencia C-027 de 2016 reconoce algunas excepciones a la prohibición referida, con base en los deberes constitucionales y legales que corresponden a un modelo de Estado Social de Derecho como el nuestro.

En ese contexto, en Sentencia C-324 de 2009 la Corte Constitucional señaló: “...la Constitución autoriza y desarrolla de manera expresa y directa subvenciones, esto es, subsidios o auxilios que se legitiman por sí mismos dentro de un Estado social de derecho, de manera que su objetivo no es otro que acortar las distancias de los sectores más deprimidos de la población frente a aquellos que tienen mayor capacidad económica (...)”.

En Sentencias C-506 de 1994 y C-205 de 1995 consideró, respectivamente, como excepción válida para decretar auxilios en favor de particulares: (i) la existencia de fundamento constitucional expreso y (ii) siempre que resulte imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado.

¹¹ “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

¹² “Por la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007”.

¹³ “Por el cual se reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas y se subroga un capítulo del Decreto 1075 de 2015”.



Con posterioridad, en C-507 de 2008 la Corte sintetizó los requisitos de validez para el otorgamiento de auxilios económicos en favor de particulares y concluyó:

- “1. Toda asignación de recursos públicos debe respetar el principio de legalidad del gasto.*
- 2. Toda política pública del sector central, cuya ejecución suponga la asignación de recursos o bienes públicos, debe encontrarse reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo y en el correspondiente Plan de Inversión.*
- 3. Toda disposición que autorice una asignación de recursos públicos, sin contraprestación por parte del beneficiario, tiene que encontrarse fundada en un mandato constitucional claro y suficiente que la autorice.*
- 4. Debe respetar el principio de igualdad”.*

En conclusión, la entrega de auxilios en los términos del proyecto de ley y especialmente la condonación de créditos educativos para familias de estudiantes de estratos 3, 4, 5 y 6 en las mismas condiciones que establece el Decreto Legislativo 662 de 2020 para las familias de estudiantes de estratos 1 y 2 podría, eventualmente, ser contrario a la constitución al desconocer las condiciones que la Corte ha impuesto para decretar auxilios en los términos que se pretenden, especialmente el respeto al principio de igualdad, y en consecuencia, ocasionarían un detrimento a los recursos con que se financian las condiciones en las que se presta el servicio público de educación.

Esto es así porque el derecho a la igualdad de que trata el artículo 13 de la Constitución Política debe ser entendido en su dimensión material, es decir que comporta, entre otros aspectos referidos en Sentencia C-178 de 2014, la adopción de medidas afirmativas para asegurar su vigencia ante circunstancias fácticas desiguales. Esa condición evita actos de mera liberalidad del Estado y garantiza la aplicación de una justicia distributiva¹⁴, en beneficio de los sectores menos favorecidos.

4. Análisis por artículos

Adicionalmente a los comentarios de carácter general referidos, este Ministerio de Educación Nacional encuentra pertinente presentar consideraciones particulares sobre los artículos en estudio.

• Sobre el artículo 3

El artículo 3 establece subsidios a favor de las instituciones educativas privadas para el pago de sus deudas adquiridas con entidades financieras en el lapso del 1 de marzo al 31 de diciembre de 2020.

Al respecto reiteramos que la disposición puede ser inconstitucional toda vez que desconoce los requisitos que deben observarse como excepción a la prohibición de decretar auxilios a favor de particulares en los términos del artículo 355 de la Constitución Política. Por tanto, las deudas que adquieren los particulares con el sector financiero para el ejercicio de su misionalidad deben ser pagadas con sus propios recursos.

No obstante, como se advirtió en el primer apartado de este documento, existe en la actualidad un programa que satisface las necesidades objeto de preocupación del artículo propuesto. En

¹⁴ Véase Sentencia C-251 de 1996



ese contexto, el Programa Especial de Garantías “Unidos por Colombia” liderado por el Fondo Nacional de Garantías, fue creado para que todos los sectores de la economía, incluido el sector educativo, pudieran acceder a líneas de crédito con garantías de hasta un 90% con recursos de la Nación, como una medida para disponer de recursos de endeudamiento que permitan a los establecimientos educativos soportar sus gastos operacionales.

Según información del Fondo Nacional de Garantías con corte al 18 de noviembre de 2020, se han realizado desembolsos a 3.292 beneficiarios del sector educativo por valor de \$168.569.000, de los cuales \$1.528.000 corresponden a establecimientos educativos que ofrecen educación formal en alguno de sus niveles (preescolar, básica primaria, básica secundaria, y media) con un monto de desembolsos de \$81.892.000, correspondientes al 49% de los recursos totales desembolsados para el sector.

- **Sobre el artículo 4**

El artículo 4 crea un subsidio a cargo del Estado para el pago de nómina de instituciones privadas de educación preescolar, básica y media que hayan tenido una contracción igual o superior al 20% de sus ingresos.

Como se señaló con anterioridad, el Gobierno Nacional mediante los Decretos 639, 677 y 815 de 2020 creó y reglamentó el Programa de Apoyo al Empleo Formal que estableció un subsidio del 40% del salario mínimo, es decir, \$351.000, para que las empresas que hubiesen visto disminuidos sus ingresos en un 20% a causa de la emergencia económica y sanitaria por Covid – 19 pudiesen cubrir el pago de los salarios de sus trabajadores. De acuerdo con los reportes de la Unidad de Pensiones y Parafiscales (UGPP), a la fecha en el sector educativo han sido beneficiados 4.273 empleadores y 114.710 empleados, con recursos de más de \$112.213.000.

- **Sobre el artículo 5**

El artículo 5 establece la entrega de subsidios a instituciones privadas de educación preescolar, básica y media para el pago de servicios públicos que se generen en el lapso del 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2021. Al respecto, reiteramos, que en los mismos términos del comentario sobre el artículo 4, esta disposición desconoce la prohibición de decretar auxilios a favor de particulares en los términos referidos por la Corte Constitucional.

Adicionalmente, resulta relevante advertir que la principal fuente de financiación del sector educativo son las transferencias de la Nación que reciben las entidades territoriales por concepto de la participación para educación del Sistema General de Participaciones – SGP; estos recursos se orientan al financiamiento de la prestación del servicio educativo a través de las instituciones educativas oficiales. En ese sentido, la financiación del sector educativo privado se asume por las familias, que en el marco de artículo 68 de la Constitución Política, son libres de escoger el tipo de educación para sus hijos mediante la suscripción de contratos con establecimientos educativos que se rigen por las normas del derecho privado.

Esos ingresos que reciben las instituciones privadas de educación por concepto del servicio que prestan son destinados a organizar su operación y financian sus gastos operacionales, dentro de los que se encuentran el pago de servicios públicos requeridos para la prestación del servicio educativo en sus planteles. Por tanto, el Estado no puede subsidiar mediante auxilios esta operación, que es financiada por particulares en las condiciones descritas.



- **Sobre el artículo 6**

El artículo 6 propone la ampliación del beneficio que otorga el Decreto Legislativo 662 de 2020 a las familias de los estudiantes de los estratos 1 y 2 a las familias de los estudiantes de los estratos socioeconómicos 3, 4, 5 y 6.

El mencionado Decreto establece que los estudiantes pertenecientes a los estratos 1 y 2 que cumplan ciertos requisitos no deberán pagar el valor del crédito otorgado, y los estudiantes de estratos 3, 4, 5 y 6 pagarán la proporción que le corresponde según la tasa de interés definida por el fondo, la cual corresponde al IPC y busca solamente el reintegro del poder adquisitivo de los recursos prestados.

Esta tasa y las condiciones del crédito, tales como plazos de 24 o 36 meses y periodos de gracia de 18 meses, se constituyen en elementos favorables para los beneficiarios e instituciones educativas, porque los recursos son girados directamente al establecimiento educativo garantizando el pago efectivo de las deudas de los padres de familia por concepto de la educación de sus hijos.

A través de la Ley de presupuesto 2021 presentada por el Gobierno Nacional y aprobada por el Congreso en el mes de octubre, se contempló el artículo 120, el cual establece que: “ *Durante la vigencia de la presente ley, el Fondo Solidario para la Educación creado por el Decreto 662 de 2020 podrá recibir aportes de recursos públicos de funcionamiento o inversión de cualquier orden, los cuales serán utilizados para mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo, en los términos del artículo 3° del mencionado Decreto.*” De esta forma se garantiza la continuidad del fondo para el primer semestre del 2021 y así continuar con las ayudas creadas en el marco del Coronavirus para mitigar la deserción en el sector educativo.

Además, se reitera que la ampliación del beneficio en los términos propuestos podría ser inconstitucional al desconocer las condiciones que la Corte ha impuesto para decretar auxilios en los términos que se pretenden, especialmente el respeto al principio de igualdad. En consecuencia, ocasionarían un detrimento a los recursos con que se financian las condiciones en las que se presta el servicio público de educación.

- **Sobre el artículo 7**

El artículo 7 establece como condición de las instituciones de educación privadas para acceder a los subsidios anteriormente estudiados, la disminución del valor de su matrícula y/o pensión. En ese contexto, adicionalmente a lo anteriormente descrito sobre el financiamiento del servicio educativo y la condiciones de cobertura del sector educativo privado, es importante advertir que en Colombia los establecimientos educativos privados proponen el aumento de sus tarifas a partir del proceso de autoevaluación institucional que los clasifica en uno de los regímenes establecidos en el artículo 202 de la Ley 115 de 1994, y de los incrementos anuales de tarifas establecidos en las resoluciones que expide el Ministerio de Educación Nacional anualmente, que para la vigencia 2020 fue la Resolución 10617 de 2019 y para 2021 la Resolución 18959 de 2020.

Según lo establecido en el artículo 2.3.2.2.1.8. del Decreto 1075 de 2015, como resultado de la autoevaluación institucional de cada establecimiento educativo y de los planes de evaluación externa desarrollados por las secretarías de educación, éstas emiten cada año, antes de la fecha de matrícula de los establecimientos educativos, una resolución de clasificación y tarifas para



cada uno de éstos. La autorización se hace mediante acto administrativo motivado que tiene la vigencia de un año escolar, en los siguientes términos:

*“(...) ARTÍCULO 2.3.2.2.1.8. **Autorización para el cobro de tarifas.** Las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas autorizarán los incrementos de las tarifas mediante acto administrativo individual para cada establecimiento educativo privado”.*

En ese sentido, la Ley General de Educación en su artículo 77 otorgó a los establecimientos educativos prerrogativas que se coligen del principio de autonomía escolar, en virtud del cual pueden tomar las decisiones relacionadas con las tarifas y costos educativos, los cuales son aprobados por el Consejo Directivo (máximo órgano del gobierno escolar) en el que participan padres de familia, bajo los parámetros establecidos en el literal o) del artículo 2.3.3.1.5.6. del Decreto 1075 de 2015, así:

*“ARTÍCULO 2.3.3.1.5.6. **Funciones del Consejo Directivo. Las funciones del Consejo Directivo de los establecimientos educativos serán las siguientes:***

(...)

o) Aprobar el presupuesto de ingresos y gastos de los recursos propios y los provenientes de pagos legalmente autorizados, efectuados por los padres y responsables de la educación de los alumnos tales como derechos académicos, uso de libros del texto y similares, y

(...)”.

Teniendo en cuenta la autonomía referida anteriormente los colegios privados pueden tomar la decisión de no incrementar los costos de matrícula y pensiones o de realizar incrementos inferiores a los autorizados por el Ministerio de Educación Nacional para el siguiente año lectivo, previo análisis de las condiciones financieras como las que hoy se presentan a causa de la emergencia sanitaria. Esta decisión la deben informar a la Secretaría de Educación correspondiente mediante el diligenciamiento de la autoevaluación institucional anual en el aplicativo EVI, con el fin de que sea tenida en cuenta en la mencionada resolución de autorización de costos para la vigencia siguiente.

En este contexto, la propuesta de aplicación de las medidas de alivio señaladas en el proyecto de ley puede ser restrictiva, por cuanto las disminuciones a los valores de la tarifa anual de matrícula y pensión del orden del 15% al 35%, contenidas en el artículo 7 de la propuesta, no se ajustan a la realidad, en tanto que los establecimientos educativos deben continuar prestando su servicio en una situación financiera compleja asociada a eventuales tasas de mora y cartera por el pago inoportuno de las familias, además de las inversiones que deben realizar con las tarifas autorizadas para matrícula y pensión en elementos de bioseguridad y herramientas pedagógicas para garantizar el retorno gradual y progresivo a la presencialidad mediante alternancia

III. CONSIDERACIONES FISCALES

El Ministerio de Educación Nacional observa que el proyecto de ley carece de un análisis del impacto fiscal en sus exposiciones de motivos por cuanto conlleva ajustes en el esquema de financiamiento de la educación, que en la actualidad está orientado prioritariamente a financiar la educación pública.

Por lo tanto, es necesario incluir un informe detallado sobre el impacto fiscal en los términos referidos y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, para determinar los costos de la iniciativa y su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, así como la fuente de financiación de las medidas propuestas en el proyecto de ley.



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».

Por consiguiente, es indispensable que el proyecto de ley cuente expresamente con este informe en las exposiciones de motivos, como un instrumento de racionalidad legislativa, conforme a lo señalado por la Corte.

Adicionalmente, esta Cartera Ministerial encuentra que, dado el alcance de la disposición propuesta en el artículo 2 del proyecto de ley, relativa a subsidiar el 100% del pago de impuestos que correspondan a las instituciones privadas de educación preescolar, básica y media durante la vigencia 2020, resulta necesario contar con un concepto de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN—, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que viabilice lo propuesto de acuerdo con el principio de sostenibilidad fiscal del artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.

IV. Recomendaciones

De acuerdo con lo expuesto el Ministerio de Educación Nacional reconoce el espíritu de la iniciativa que busca garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país y contrarrestar las consecuencias suscitadas con ocasión de la pandemia del Covid-19. Sin embargo, de acuerdo con las consideraciones técnico-jurídicas enunciadas sobre los artículos propuestos, se recomienda de manera respetuosa, no continuar el trámite legislativo dadas las observaciones de inconveniencia y posibilidades de contrariar la Constitución Política:

1. Se sugiere revisar las medidas de alivios económicos que ha implementado el Gobierno Nacional y a las que pueden acceder los establecimientos educativos en el marco de la pandemia en los términos referidos; especialmente el Programa de Apoyo al Empleo Formal y el Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020, mediante el cual se creó el Fondo Solidario para la Educación que contempla la Línea de Crédito para el pago de pensiones de jardines y colegios privados, teniendo en cuenta que el Presidente Duque ha garantizado la continuidad del fondo solidario durante el primer semestre del 2021, el cual amplió los alivios económicos propuestos, creados en el marco del Coronavirus para mitigar la deserción en el sector educativo.



Es así que en el artículo 120 de la Ley de presupuesto 2021, aprobada por el Congreso en el mes de octubre estableció *“Durante la vigencia de la presente ley, el Fondo Solidario para la Educación creado por el Decreto 662 de 2020 podrá recibir aportes de recursos públicos de funcionamiento o inversión de cualquier orden, los cuales serán utilizados para mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo, en los términos del artículo 3° del mencionado Decreto.”*

2. La iniciativa podría ser inconstitucional toda vez que crea una serie de auxilios económicos a favor de establecimientos educativos y familias de estudiantes del sector privado sin observancia de los parámetros que para tal fin ha dispuesto la Corte Constitucional en consideración del artículo 355 de la Constitución Política.
3. La disposición contenida en el artículo 7 no se ajusta a la realidad en tanto que los establecimientos educativos deben continuar prestando su servicio en la situación financiera descrita sin tener que recurrir a disminuciones en los valores de sus tarifas para acceder a los beneficios económicos que establezca el gobierno nacional. Adicionalmente, desconoce la prerrogativa que se colige del principio de autonomía escolar referida a la capacidad de las instituciones educativas para determinar el valor de su matrícula y/o pensión.
4. Las medidas de auxilios referidas llevan consigo ajustes en el esquema de financiamiento de la educación en el país, situación que genera un impacto fiscal considerable que pondría en desventaja el financiamiento de la educación prestada en instituciones educativas oficiales.

Por esta razón, es necesario incluir un informe detallado sobre el impacto fiscal de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, para determinar los costos de la iniciativa y su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.