



Bogotá D. C., 15 de junio de 2021

Presidente

OSWALDO ARCOS BENAVIDES

Comisión Sexta - Cámara de Representantes.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia negativo para segundo debate del Proyecto de Ley Número 028 de 2020 Cámara **“Por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”.**

Respetado Presidente cordial saludo.

En cumplimiento de la honrosa designación recibida de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y en conforme de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5a de 1992, atentamente nos permitimos rendir ponencia negativa para segundo debate al Proyecto de Ley Número 028 de 2020 Cámara **“Por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”.**

Para efectos de la presente ponencia, se indican a continuación:

(1) Introducción y antecedentes, (2) objeto, (3) justificación (4) fundamento jurídico, (5) proyección de los posibles conflictos de interés (6) Cuadro de modificaciones, (7) descripción del proyecto, e (8) Impacto Fiscal.

- I. Introducción y antecedentes.
- II. Objeto.
- III. Justificación.
- IV. Fundamento Jurídico
- V. Descripción del proyecto.
- VI. Resultados de las mesas técnicas.
- VII. Impacto Fiscal.
- VIII. Posibles conflictos de interés.
- IX. Proposición.

PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2020 CÁMARA

“Por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES.

El presente proyecto de ley tiene como propósito modificar los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992 “por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, con el propósito de asegurar la financiación de las Universidades Públicas que actualmente cuentan con un déficit acumulado en funcionamiento e inversión de aproximadamente 18 billones de pesos. Por tal razón, un análisis sobre esta problemática es determinante para el desarrollo del debate.

La Constitución Política de Colombia establece en el artículo 67, que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, toda vez que con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los bienes y valores de la cultura. También señala que la educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, la paz, la democracia, y en la práctica del trabajo y la recreación para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

Dentro de este marco constitucional de la educación, le corresponde al Estado la tarea de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. En Colombia, la Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado.

Es de conocimiento público que, la falta de recursos y la baja financiación por parte del Gobierno Nacional para el funcionamiento e inversión de las Instituciones de Educación Superior pública, han hecho que varios actores como lo son estudiantes, rectores y representantes del sector salieran a las calles a exigir al Gobierno Nacional un aumento en el presupuesto para la educación superior. Ejemplo de ello fueron las marchas que tuvieron lugar el pasado 10 de octubre de 2018; donde se llevaron a cabo marchas estudiantiles en diferentes ciudades del país, teniendo como epicentro la ciudad de Bogotá, en las cuales salieron a protestar estudiantes tanto de universidades públicas como privadas al igual que maestros y rectores, exigiendo un aumento en el presupuesto de la educación superior y especialmente en lo destinado para las universidades públicas.

Tras las masivas marchas, el Gobierno Nacional logró acordar con los líderes estudiantiles y demás actores del sector una reasignación de recursos para el sector educativo, cuyo principal punto del acuerdo consistió en incrementar las transferencias del Estado hacia las universidades oficiales.

No obstante, si bien el Gobierno Nacional logró acordar la asignación de un número mayor recursos para la educación superior, dicha medida no resuelve de manera estructural la problemática que atraviesan las diferentes instituciones de educación superior, caso particular el de las universidades públicas donde se evidencia que la Ley 30 de 1992 estableció que las transferencias de la Nación a los presupuestos de las universidades públicas se ajustan año a año con base al IPC; mientras que los gastos de funcionamiento e inversión de las mismas aumentan en promedio un 10,69%, es decir, entre 5 y 6 puntos porcentuales por encima del IPC .

Asimismo, la evidencia de que, según el comportamiento de las transferencias de la Nación a los presupuestos de las Universidades Estatales en comparación con el aumento de cobertura estudiantil, se halla que mientras los estudiantes matriculados en las 32 universidades pasaron de ser 159.218 en el año 1993 a 560.000 en 2015, el aporte anual del Estado promedio por estudiante pasó de \$10.825.890 a \$4.894.156 en el mismo período. Un desbalance evidente entre el aumento de los estudiantes matriculados y una disminución de los aportes recibidos.

Por esta y muchas más razones, a continuación los ponentes ponen a disposición de los congresistas el estudio y análisis de la propuesta de modificar lo contemplado en el artículo 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 - Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior en Colombia, el cual está integrado por todas las Universidades estatales u oficiales con el fin de optimizar los recursos humanos, físicos, técnicos y financieros; crear condiciones de evaluación que permitan el mejoramiento de la calidad de la educación nacional, fomentar la cooperación entre estas Instituciones y garantizar el financiamiento del sistema.

Así, ante la actual y compleja situación que atraviesan las Universidades Públicas del país que no disponen de una financiación significativa para su funcionamiento e inversión, los Representante Jaime Rodríguez Contreras y otros más, decidieron presentar el proyecto de ley “Por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”, en la legislatura 2018-2019.

El proyecto se publicó en la Gaceta N° 882 de 2018, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional permanente designó a los Honorables Representantes Aquileo Medina Arteaga (coordinador ponente), León Fredy Muñoz, Adriana Gómez Millán y Oswaldo Arcos Benavides, para rendir ponencia del proyecto y efectuar el primer debate en dicha Comisión.

Los Representantes designados como ponentes del presente proyecto de ley solicitaron mediante proposición 037 a la mesa directiva de la Comisión Sexta de la Cámara llevar a cabo una Audiencia Pública donde se citaran a los diferentes actores del sector educativo como lo son las instituciones de Educación Superior Publicas, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Hacienda, los representantes estudiantiles, profesores, rectores y directivos del sector con el fin de escuchar las diferentes posturas que se tenían en relación a los problemas de la financiación en el sistema educativo con el fin de enriquecer el debate y robustecer el Proyecto de ley; dicha proposición fue aprobada el 26 de marzo de 2019 y la audiencia pública se llevó a cabo el día miércoles 10 de abril del presente año.



Posteriormente, el 10 de junio de 2019 se aprobó en primer debate el Proyecto de Ley de forma unánime, y se incluyeron dos (2) modificaciones realizadas por proposición y avaladas por los ponentes.

Por otro lado, en noviembre del año 2019 se volvió a realizar una nueva socialización del Proyecto de Ley con diferentes grupos de estudiantes, con lo cual se conformó una mesa de trabajo, se realizaron reuniones y la iniciativa quedó para discutirse en Plenaria de la Cámara para primer debate.

Por circunstancias ajenas al funcionamiento del Congreso, diferentes proyectos de ley tuvieron la imposibilidad de discutirse a tiempo por motivo de las sesiones virtuales, y finalmente la iniciativa fue archivada por transito legislativo, por tal razón se presenta de nuevo en la legislatura 2020 - 2021.

De tal modo, la iniciativa fue nuevamente presentada en agosto del año 2020 y se le asignó el número 028 de 2020 Cámara. El contenido del proyecto fue igual al que se archivó por trámite legislativo con una variación menor. Posteriormente el proyecto fue aprobado en primer debate por unanimidad en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes en noviembre del año 2020.

No obstante, aunque el proyecto fue aprobado por todos los congresistas de manera inicial, diferentes organizaciones de estudiantes y profesores solicitaron realizar una mayor socialización de la iniciativa, dada su importancia y alcance, por lo que se acordó realizar una serie de mesas técnicas.

Las mesas técnicas se convocaron y realizaron en el mes de abril y mayo del año 2021, con la participación de los congresistas ponentes, organizaciones de estudiantes, organizaciones de profesores, universidades públicas, institutos técnicos y tecnológicos profesionales públicos, y algunas entidades del sector público.

En general, las mesas técnicas se llevaron a cabo de manera satisfactoria, encontrando un apoyo importante de la mayoría de participantes, sin embargo, resultó en la necesidad de estudiar mucho más a fondo el cambio legislativo propuesto y adecuar la fórmula fiscal de la educación superior con base en estudios realizados por el Sistema Universitario Estatal – SUE y doctrinantes como el profesor Andrés Mora de la Universidad Nacional de Colombia.

Se concluye que la propuesta actual es muy importante, pero quizá insuficiente para resolver las problemáticas actuales de la financiación de la educación superior, las cuales se ahondan y evidencian más con motivo de la situación de salud pública y las protestas sociales que claman por mayores y profundos cambios en la sociedad.

II. OBJETO

El objeto del presente proyecto de ley es modificar los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992 “por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior” con el fin de dotar de recursos constantes y suficientes a las Instituciones de Educación Superior Públicas, quienes cuentan con un déficit histórico acumulado en materia funcionamiento e inversión para así ofrecerles garantías en la gestión de recursos para el cumplimiento de su misión y ampliación de cobertura con calidad.

III. JUSTIFICACIÓN.

1. Disposiciones generales

Tal como se mencionó en el acápite introductorio del presente documento, la presente iniciativa legislativa tiene como finalidad modificar los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992 “por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, con el propósito de asegurar la financiación de las Instituciones de Educación Superior Públicas (IES), especialmente el de las Universidades Públicas que actualmente cuentan con un déficit acumulado en funcionamiento e inversión de aproximadamente 18 billones de pesos.

2. La importancia de la Educación Superior

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el primer párrafo del Artículo 26, señala que: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”.

En el párrafo 2 del mismo artículo, la Declaración amplía el alcance de la enseñanza en una sociedad, especificando que: “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”¹.

En efecto, la Educación además de constituir un derecho, es muestra de la capacidad de creación y aprendizaje propia de las personas, trae consigo unas bondades incuestionables en el desarrollo del ser humano, de los grupos sociales y por ende de las naciones. Lo anterior es ratificado por la siguiente afirmación originada en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, la cual

¹Tomado de Revista “Claves para el Debate Público, Universidad Pública Desfinanciada. Bogotá, Colombia, septiembre de 2009, número 29

expresa en un alto grado, el propósito y la necesidad urgente de invertir en la Educación Superior Pública².

Dentro del marco establecido por la Constitución Política en el artículo 67 se establece: “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Es por ello que le Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.

Como puede observarse es deber y obligación del estado otorgar educación en todos los niveles, especialmente cuando el verdadero desarrollo integral de la persona depende de la Educación Superior, con lo cual se garantizaría la oportunidad de inclusión social y económica en un país productivo como el nuestro.

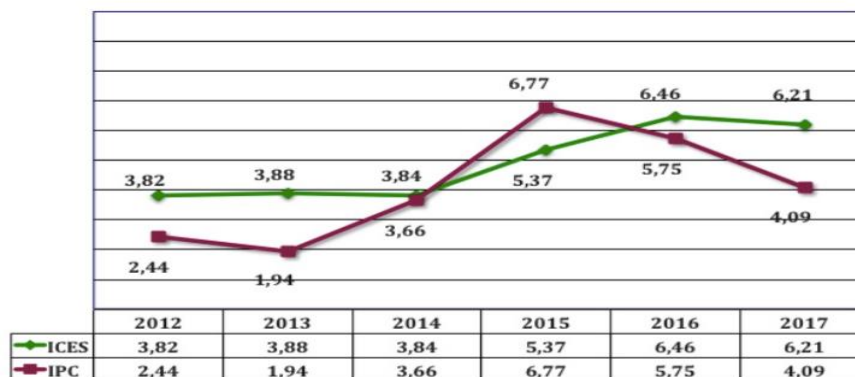
La verdadera oportunidad para la juventud de nuestra nación es y será siempre la educación, es por ello que debemos abrir los horizontes y brindar una verdadera oportunidad de crecimiento y desarrollo personal que les permita alcanzar, los sueños y metas de su proyecto vida.

Actualmente la ley 30 de 1992 “por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior” ha presentado diversas problemáticas en materia de financiación tanto de las Universidades públicas como de las Instituciones de Educación superior en General, que corresponden esencialmente a que los recursos dispuestos no corresponden a la dinámica de crecimiento de la cobertura y de las nuevas y mayores exigencias que la Educación Superior demanda, estomás aun cuando el artículo 86 establece que las transferencias de la Nación a las Universidades, desde su entrada en vigencia en 1993, se incrementan en pesos constantes.

²https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-341914_archivo_pdf.pdf

En este sentido, se debe traer a colación un estudio realizado por el Sistema Universitario Estatal (SUE) conformado por 32 rectores de las universidades públicas con la firma Cifras & Conceptos, en la cual señalan que los gastos de funcionamiento e inversión de las universidades en los últimos años, se incrementaron en promedio 10.69% es decir, alrededor de 5 puntos porcentuales por encima del promedio del Índice de precios al consumidor (IPC) en ese mismo periodo³

Ilustración 4. Comparación IPC e Índice de Costos de la Educación Superior (ICES)



Fuente: DANE. Cálculos con base en información corte 2017

Adicionalmente es de señalar que la Ley 30 de 1992 como estableció que las transferencias de la Nación a los presupuestos de las universidades públicas se ajustan año a año con base al IPC; mientras que los gastos de funcionamiento e inversión de las mismas aumentan en promedio un 10,69%, es decir, entre 5 y 6 puntos porcentuales por encima del IPC.

El problema con este modelo de financiación es que no contempla los aumentos en cobertura por parte de las instituciones de educación superior. Ejemplo de ello es que entre 1993 y 2016, la matrícula ha crecido en 284% mientras que los aportes de la Nación han aumentado en 70,3%. Mientras que en 1993 el Estado aportaba \$10 millones de pesos por estudiante, para 2016 su aporte se redujo a \$4,7 millones, estas cifras detonan el actual déficit que tienen las universidades públicas por un aproximado a los 18 billones de pesos.

Mientras los recursos para funcionamiento decrecen el número de estudiantes matriculados en pregrado pasó de 159.218 en 1993 a 611.800 en 2016, es decir que creció casi 4 veces y la cobertura se amplió entre el 2010 y el 2016 del 37.1% al 51.5%, lo anterior según cifras de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN).

En efecto el aporte a las universidades públicas pasó de \$1.72 billones en 1993, cuando entro en vigencia la ley 30 de 1992 y en 2016 fue de \$2.93 billones con asimetría entre el crecimiento de dicho aporte y la ampliación de la cobertura, mientras en 1992 por cada estudiante el aporte era de \$10.825.890 en 2016 fue de tan solo \$4.785.338, menos de la mitad.

³Sistema Universitario Estatal (SUE). Informe Presidencia. Julio 2016– julio2018.

Efectivamente los compromisos y gastos de las universidades públicas no son los mismos de hace 25 años, pues las universidades han evolucionado producto de su naturaleza y misión, atendiendo principalmente a las metas establecidas por el Ministerio de Educación Nacional para este sector y a los referentes nacionales e internacionales. Si revisamos cómo ha sido el comportamiento de las transferencias de la Nación a los presupuestos de las Universidades Estatales en comparación con el aumento de cobertura estudiantil, encontramos que mientras los estudiantes matriculados en las 32 universidades pasaron de ser 159.218 en el año 1993 a 560.000 en 2015, el aporte anual del Estado promedio por estudiante pasó de \$10.825.890 a \$4.894.156 en el mismo período⁴.



Fuente: Comisión Vicerrectores Administrativos y Financieros del SUE.

Adicional a ello, no se puede dejar de mencionar, que entre los aspectos que más presionan el presupuesto, se encuentra el sistema de remuneración establecido para los docentes de las universidades públicas en el Decreto 1279 de 2002, que contempla incentivos sin límite de crecimiento anual, en términos de salario y bonificaciones por productividad académica, investigación, cualificación docente, entre otros; el cual está incrementando la nómina docente en más de tres puntos porcentuales (3%) por encima del IPC. Esta reglamentación expedida por el Gobierno Central con el objeto de impulsar los indicadores en educación superior y el acercamiento a los estándares internacionales, no estuvo acompañada de la respectiva financiación y han sido las Universidades Públicas quienes han venido asumiendo los costos de su aplicación.

En este sentido, también es de resaltar que otro de los desajustes estructurales y no menos importante, es el referido a la financiación de las Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias-ITTU, quienes invierten buena parte de su tiempo que debería estar dedicado a su quehacer académico, a sortear toda clase de obstáculos en las instancias gubernamentales en procura de obtener recursos de la nación que contribuyan a disminuir los altos niveles históricos de desfinanciación de sus instituciones, y en paralelo, buscar reducir la brecha de desigualdad en las transferencias de la nación que hoy reciben las 32 universidades públicas respecto de las ITTU públicas oficiales.

De tiempo atrás, no solo las Universidades Públicas sino las Instituciones Técnicas, Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas que no son

⁴<https://www.utp.edu.co/cms-utp/data/bin/UTP/web/uploads/media/comunicaciones/documentos/Situacion-de-las-universidades-estatales.pdf>

Universidades de conformidad con la Ley 30 de 1992 han venido reclamando tanto del Congreso de la República como del Gobierno Nacional su atención respecto de la falta de recursos que tienen para su funcionamiento, donde podemos identificar que aquellas ha venido siendo compleja y difícil la situación de las IES públicas sin el carácter académico de universidad, puesto que no disponen en la actualidad de una financiación significativa por parte de la Nación, lo que resulta en una complejidad en materia de sostenibilidad académica, financiera y administrativa por la falta de equidad en la distribución de los recursos del Estado. Lo anterior, en contravía de las intenciones de acreditación voluntaria.

Como consecuencia de todo lo anteriormente señalado, y como evidencia de la falta de recursos y la baja financiación por parte del Gobierno Nacional para el funcionamiento e inversión de las Instituciones de Educación Superior pública especialmente para las universidades públicas, resultó en la participación de varios actores como lo son estudiantes, rectores y representantes del sector en manifestaciones que tenían como objetivo exigirle al Gobierno Nacional un aumento en el presupuesto para la educación superior.

Ejemplo de ello fueron las marchas que tuvieron lugar el pasado 10 de octubre de 2018; donde se llevaron a cabo **marchas estudiantiles en diferentes ciudades del país**, teniendo como epicentro la ciudad de Bogotá, en las cuales salieron a **protestar estudiantes tanto de universidades públicas como privadas** al igual que maestros y rectores, exigiendo un aumento en el **presupuesto de la educación superior** y especialmente en lo destinado para las universidades públicas.

Como resultado de lo anterior, se suscribió entre el Gobierno Nacional y el Movimiento Estudiantil y Profesorado un Acuerdo con dieciocho puntos, en el cual se encuentra la modificación a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992: *El Gobierno Nacional incluirá en el PND 2018-2022 un artículo para la revisión integral de las fuentes y los usos de los recursos de las IES públicas que garanticen su financiación y sostenibilidad, incluyendo los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992. Este documento será construido por todos los actores del Sistema de Educación Superior, incluida la Mesa de Diálogo y se constituirá como el insumo para la modificación de los precitados artículos, mediante proyecto de ley a presentarse en la siguiente legislatura.*

No obstante, si bien el Gobierno Nacional logró acordar la asignación de un número mayor recursos para la educación superior, dicha medida no termina resolviendo de manera estructural la problemática que atraviesan las diferentes instituciones de educación superior, aun cuando en el Presupuesto General de la Nación 2019 aprobado por el Congreso, estableció en el artículo 132 que a la letra dice: *“El Gobierno nacional al efectuar la asignación de los recursos para la educación superior, lo hará con criterios de equidad entre las Universidades Públicas y las Instituciones de Educación Superior de carácter público”.*

Asimismo, respecto a los demás puntos incluidos en el Acuerdo, se ha presentado un incumplimiento reiterado por parte del Gobierno Nacional, entre los cuales se encuentra la modificación a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, dado que ya han pasado dos legislaturas

y el Gobierno Nacional no ha presentado ningún proyecto en ese sentido, desconociendo lo acordado con el movimiento estudiantil y profesoral.

Adicionalmente, resaltamos que una de las propuestas con mayor acogida dentro de los diferentes actores que participaron en la audiencia pública efectuada en el trámite de este proyecto, fue la de modificar de los artículos 86 y 87 las expresiones, “universidades nacionales, departamentales y municipales”; “universidades estatales y oficiales”; “universidades públicas” y “universidades estatales y oficiales e instituciones universitarias” por el término Instituciones de Educación Superior Públicas, que es la forma como el Sistema de Educación Superior del país asimila a las 32 Universidades y a las 29 ITTU públicas; Así como el de suprimir en el Parágrafo del artículo 87 la referencia a “los sistemas que se crearon en desarrollo de los artículos 81 y 82 de la Ley 30 de 1992” por cuanto dichos artículos solo reconocieron en su momento a las Universidades, lo que significa en palabras de varios de los parlamentarios que contribuyeron a crear la Ley 30 en el año 1992, que haber excluido de la redacción final a las ITTU públicas, se trata de una equivocación.

Es por ello que se hace necesario atender las necesidades presupuestales que surgen de la evolución de las (IES) públicas del país y en especial de las universidades públicas donde se requiere la ampliación de cobertura y oferta de programas, lo que genera una mayor demanda de docentes y personal administrativo, recursos para dotación de aulas, laboratorios especializados, bibliotecas, auditorios, áreas deportivas e infraestructura, aspectos que sin duda alguna son necesarios para lograr para la prestación de los servicios de educación superior con calidad.

3. Sobre la regla fiscal para las IESP.

El déficit de la educación superior se explica porque en términos reales los recursos para educación superior pública se han mantenido casi constantes desde 1993. Ante la necesidad de garantizar un nuevo modelo de financiamiento, se propone una regla fiscal que contenga los siguientes elementos, los cuales van a dar como resultado recursos suficientes para satisfacer las necesidades reales en el tiempo:

a) Crecimiento de la economía. PIB.

Se debe tener en cuenta el ritmo de la economía dado que ésta determina, en parte, el recaudo tributario y por tanto el gasto público. En caso de que la economía decrezca, este valor se tomará como cero, evitando así un componente pro cíclico.

b) Cobertura

Una de las falencias del actual modelo de financiamiento es que no contempla los aumentos en cobertura de las instituciones de educación superior. Para cubrir dichos incrementos se tendrá en cuenta la diferencia porcentual de matriculados en la educación superior año a año en valor absoluto.

c) Índice de precios. Costos de la educación superior.

El sector educativo tiene un comportamiento diferenciado en su dinámica de costos, por lo que se actualizarán las transferencias de la Nación en base al índice de costos de educación superior. Esta medida busca garantizar un aumento real en las transferencias de la Nación para las instituciones educativas.

A continuación, se muestra la regla fiscal para educación superior que empezaría a regir desde la aprobación de la ley, generando una nueva apropiación de recursos para el año 2020.

Ecuación 1.

$$\text{Apropiación IESP} = \text{Base presupuestal} * [1 + (\Delta \text{PIB} + \text{ICES} + \text{Cobertura} + 1\%)]$$

Cuadro 1. Proyección de apropiación de recursos para educación superior pública.

Año	Variación PIB	Variación ICES	Variación cobertura	1%	Base presupuestal	Factor de ajuste
2019	3,2%	5,97%	5,76%	1%	\$ 3.260.329.882.087	
2020	3,4%	5,97%	5,76%	1%	\$ 3.779.700.432.303	15,93%
2021	2,67%	5,97%	5,76%	1%	\$ 4.389.366.112.034	16,13%
2022	2,67%	5,97%	5,76%	1%	\$ 5.065.328.493.287	15,40%
2023	2,67%	5,97%	5,76%	1%	\$ 5.845.389.081.253	15,40%
2024	2,67%	5,97%	5,76%	1%	\$ 6.745.578.999.766	15,40%
2025	2,67%	5,97%	5,76%	1%	\$ 7.784.398.165.730	15,40% ⁵

Fuente: Tabla con base de datos de la Mesa económica para la representación estudiantil. Universidad del Tolima, utilizados en el Proyecto de Ley 212 de 2018 Cámara.

Cuadro 2. Proyección del promedio de la tasa de cobertura de las IESP.

Tasa de cobertura educación superior en Colombia (1)			
(1). Sistema Nacional de Información de la Educación Superior. (2019). Tasa de cobertura en la educación superior en Colombia. Recuperado de: https://www.mineduccion.gov.co/sistemasinfo/snies/			
Año	Nivel de cobertura	Variación	Valor promedio
2002	23,7		0,0576
2003	25,6	8,02%	

⁵ Se utilizan promedios obtenidos revisando la información del Ministerio de Educación Nacional como la variación del ICES y cobertura.

2004	25,8	0,78%
2005	28,4	10,08%
2006	30	5,63%
2007	31,6	5,33%
2008	34,1	7,91%
2009	35,7	4,69%
2010	37,1	3,92%
2011	40,8	9,97%
2012	42,4	3,92%
2013	45,5	7,31%
2014	47,8	5,05%
2015	48,9	2,30%

Fuente: Mesa económica para la representación estudiantil. Universidad del Tolima.

Como se observa, el incremento para educación superior oscilaría alrededor del 16,4% hasta el año 2025.

En la ley 30 de 1992 se organiza el servicio público de la Educación superior. Específicamente, en los artículos 86 y 87 se establece el modelo financiero con el cual se financian las instituciones de educación superior públicas. Por esta razón es perfectamente admisible proponer la fórmula que modificaría el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, asunto que estaría acorde con los postulados constitucionales mencionados.

d) Insuficiencia de los elementos incluidos en la formula.

Uno de los resultados de las mesas técnicas, fue reconocer que, aunque la fórmula planteada es importante en el avance de un mayor financiamiento para la educación superior publica en el país, es insuficiente para reconocer y resolver el problema estructural y deficitario que enfrenta actualmente este sector.

De tal modo, con el fin de no incluir más variables sin un verdadero y profundo estudio, se propone revisar y replantear la formula desde un momento inicial en la discusión legislativa, que permita una solución más real y completa acerca del desfinanciamiento de las instituciones de educación superior públicas.

IV. FUNDAMENTO JURIDICO.

A continuación, se presentan elementos relevantes que sustentan la importancia de este proyecto a luz de nuestro ordenamiento jurídico:

En primer lugar, La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el primer párrafo del Artículo 26, señala que: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser

gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”.

Por su parte y no menos importante, la Constitución Política de Colombia dispone en su artículo 67 que la educación es un derecho y servicio público con función social, además sostiene que busca formar para la democracia, en este sentido el proyecto se funda bajo lineamientos constitucionales al procurar fortalecer los procesos democráticos. Nuestro proyecto está orientado en dos sentidos acorde con esta norma, fortalecer tanto lo educativo como lo democrático:

ARTÍCULO 67. *La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.*

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

La Constitución Política de Colombia establece en el artículo 67, que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, toda vez que con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los bienes y valores de la cultura. También señala que la educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, la paz, la democracia, y en la práctica del trabajo y la recreación para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

Dentro de este marco constitucional de la educación, le corresponde al Estado la tarea de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Corte Constitucional por su parte ha mencionado sobre el tema en Sentencia C-673 de 2001 que:

“La educación adquiere en la Constitución una triple connotación jurídica: es un derecho de la persona, un servicio público y una obligación. Como derecho involucra tanto las libertades de enseñanza y aprendizaje, como el acceso y permanencia gratuitos en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de los derechos educativos según la capacidad de pago. Como obligación, la educación exige cursar como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica, entre los cinco y los quince años de edad. En su calidad de servicio público, la educación está sujeta al régimen constitucional de los servicios públicos en general y tiene una función social: "con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura". Esta finalidad incluye en Colombia la formación "en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente". En su dimensión de servicio público, la educación está sujeta a la inspección y vigilancia del Estado, "con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo". Dentro del marco general de la educación se encuentra también el mandato de que la enseñanza esté "a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica", y la competencia legislativa de garantizar "la profesionalización y dignificación de la actividad docente”

De igual modo, Tal como se menciona en sentencia T-423/13 el derecho a la educación fue establecido por el constituyente dentro de los derechos económicos, sociales y culturales, por tener un carácter prestacional, sin embargo, esta Corporación, lo ha catalogado, desde sus inicios, como un derecho fundamental al estar íntimamente relacionado con diversos principios constitucionales de carácter esencial para las personas, tales como su propio desarrollo y crecimiento individual, cultural, intelectual e incluso, físico.

“La fundamentalidad del derecho a la educación se da en razón a varios argumentos como son: i) su entidad como herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución debido a que potencia la igualdad material y de oportunidades, ii) constituye un instrumento que permite la proyección social del ser humano, iii) es un elemento dignificador de la persona humana, iv) representa un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico, v) es un instrumento para la construcción de equidad social, y vi) significa un valioso medio para el desarrollo de la comunidad en general.” En observancia de lo que se ha venido reseñando, el Estado debe adoptar todos los medios que estén a su alcance para realizar los fines que persigue tal derecho, pues, de no hacerlo, se amenazarían, además de aquel, todos aquellos con los que se encuentra íntimamente relacionado. Al ser el derecho a la educación un derecho fundamental en razón de la íntima relación que tiene con diversos derechos fundamentales de la esencia del individuo, se deben establecer, por parte del Estado y de la sociedad, diversas acciones afirmativas que conlleven su realización.(...) subrayado fuera del texto.

Así las cosas, atendiendo a que Colombia requiere de logros importantes en cobertura, calidad, pertinencia, fomento a la investigación y mejoramiento de la eficiencia del sector educativo, todas ellas dimensiones de calidad en la Educación Superior, debemos fomentar una política acorde con

las necesidades del sector, ajustándose a la realidad, dinámicas y necesidades del sistema de educación superior colombiano.

V. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.

El proyecto de ley cuenta con 6 artículos que tratan principalmente de dotar de mayores recursos para las IESP, esto a través del establecimiento de una fórmula, modificando los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, así como adicionando un artículo 87A al mismo cuerpo normativo.

De tal modo, los artículo 1 y 2 modifican la ley en comento en el sentido de que los recursos de las IESP se aumenten de manera progresiva en el tiempo, tomando como base el monto apropiado en cada año, y adicionándole 4 factores que son el incremento del PIB, los índices de la canasta de la educación, cobertura y un 1% fijo adicional.

El artículo 3 describe de que se trata los valores que utiliza la fórmula para calcular los recursos de las IESP, y aclara que estos no pueden disminuirse de una vigencia a otra, incluso que las ITTU de carácter público empezarán a recibir recursos sin afecta la situación de las universidades públicas, es decir, se deja explícito que bajo ninguna circunstancia son recursos que puedan disminuir.

Por su parte el artículo 4 plantea un plan de saneamientos de pasivos, y finalmente el artículo 5 estipula la entrada en vigencia de la ley.

Sobre todos los puntos anteriores vale la pena destacar que las mesas técnicas sugirieron la adecuación de todos, otro punto importante para no corregir de manera superficial, sino tener un verdadero estudio y socialización de la propuesta que se presente nuevamente.

VI. RESULTADOS DE LAS MESAS TÉCNICAS.

Como se comentó desde la primera parte de esta ponencia negativa, la razón de su solicitud de archivo radica en la necesidad de consensuar con los sectores de las organizaciones de estudiantes y profesores, instituciones de educación superior públicas y entidades del Gobierno, una fórmula que permita disminuir el déficit financiero estructural actual que tiene la educación superior pública en Colombia, y que permita dotar de mayores recursos a las entidades del sector, todo atendiendo a unos criterios técnicos y de equidad, es decir, que los recursos entregados correspondan efectivamente a las necesidades que se tienen.

En este sentido, se presenta el resultado de las mesas técnicas mencionadas:

Mesa técnica centro oriente. Viernes 23 de abril.

Instalación Por parte de los Ponentes

María José Pizarro introduce la reunión hablando de los problemas de financiamiento que han tenido las Universidades Públicas, explicando que el presente proyecto de ley busca darle garantías

de financiamiento a las IES, para lo cual se convocaron a la presente reunión distintas asociaciones, movimientos estudiantiles y actores en general interesados en este proyecto de ley, para poder reunir sus inquietudes, recomendaciones y análisis frente a la situación. El objetivo no es otro que lograr un consenso entre todas y todos.

Este proyecto de ley requiere de la participación de todos los actores interesados en el mismo, la modificación a la ley 30 solo la ha hecho posible las luchas constantes que se ha dado por los diferentes movimientos educativos, por lo cual este proyecto de ley es una deuda que se tiene con los estudiantes. Luego de la divulgación de esta ley 30 se inició una lucha para poder modificarla, particularmente estos dos artículos que son prácticamente la médula espinal de esta ley, esta modificación podría determinar el futuro de la educación superior del país.

Presentación Proyecto de Ley

La garantía a la educación superior se da en materia de la financiación o recursos que se destinen para estas, la naturaleza de la ley 30 por lo tanto se basa en los recursos que se van a asignar a las IES año a año, en este caso determinando que la financiación de la misma sería por los mismos recursos en pesos constantes sumado al 30% de la variación que haya tenido el PIB, además de esto esporádicamente la nación y entidades pueden dar recursos a las IES públicas, pero esto no sería parte de la base presupuestal. Todo esto genera que la financiación no crezca al mismo ritmo del gasto de las IES, lo cual desemboca en un déficit presupuestal creciente, las necesidades aumentaron hasta un 284% desde 1995 hasta el 2016, claramente la financiación no ha aumentado lo mismo. Si bien en los resultados de algunos gobiernos han mostrado un aumento en la financiación de la educación superior, estos no han ido a parar a las universidades públicas, esto debido a programas y proyectos como ser pilo paga o generación E, con los cuales se desvían recursos a las universidades y entidades privadas. Se necesita una forma que responda realmente a la realidad a la que se enfrentan las Universidades Públicas.

La reforma que se está proponiendo actualmente plantea una fórmula que logre solucionar este déficit al que se enfrentan las IES actualmente, con lo cual se tenga la misma base presupuestal referida al año anterior en que se calcule, multiplicada por el 100% de la variación del PIB, teniendo en cuenta el índice de costo de la educación superior, su cobertura y un 1% adicional fijo, teniendo así 4 variables que aumentan año a año la financiación de la Educación Superior.

Intervención por Parte del Movimiento Estudiantil

En las últimas décadas del siglo XX el sector educativo se ha visto sometido a reformas de un modelo económico neoliberal junto con enfoques desarrollistas, los cuales no prima el bienestar y avance social, si no que beneficia los intereses del mercado. Esta educación está lejos de ser una educación para la paz, pero tiene una deuda histórica que obedece a las exigencias del movimiento estudiantil a través de las luchas que se han dado año a año.

Desde la FEU tienen unas preocupaciones y preguntas frente a este PL, les preocupa que las ITUs se entiendan en el mismo concepto que las Universidades públicas, ya que los problemas de

financiación que tienen las universidades son muchos y muy complejos. Creemos que los factores de crecimiento de la financiación que se plantean no corresponden realmente a los factores de necesidad que se crean en las universidades, atarlos al crecimiento del PIB es atarlos a los ciclos económicos, además de los índices de costos de la educación superior en los cuales se están basando en los índices genéticos en los cuales no se pueda dar una mirada real a los índices de costo que realmente se presentan en las IES, finalmente hace falta también que se enfoquen en el mejoramiento de la infraestructura ya que solo se están enfocando en la cobertura y de nada sirve aumentar esta sin mejorar la calidad que obtengan los estudiantes. Cabe resaltar que al proyecto de ley le falta una claridad sobre el déficit que hay, no solo de cómo se da si no de cuanto es actualmente. Además, en el art 4 no hay claridad del déficit, dejando la planificación de los pagos en manos del consejo de educación superior, ministerio de hacienda, etc. Es problemático el hecho de que esto quede en manos de entes pertenecientes al gobierno, gobierno que según ellos no se encuentra interesado en la financiación de las universidades públicas.

Para la ACREES sí es fundamental la modificación de estos artículos, ahora bien existen otras dos propuestas de cómo se debería dar esta modificación. En términos del contenido señalan que los componentes de la formula no refleja el aumento de la necesidad de las IES, hay componentes como el aumento salarial de los profesores, los crecientes costos en investigación que no son tenidos en cuenta en el Proyecto de reforma a la ley 30, además no define claramente los componentes de la deuda histórica ni su cuantía. Por todo esto consideran que es inconveniente seguir este proyecto de ley, ya que puede darse la oportunidad de unificar las demás propuestas ya existentes con lo cual se pueda juntar una propuesta que realmente responda a las necesidades y problemáticas a las que se enfrentan las universidades pública, este tipo de proyectos solo debe darse cuando están concertados con las asociaciones y movimientos estudiantiles, ya que solo así se conseguirá la presión y movilización que acompañe y dé fuerza a los mismos. En términos generales no recoge las necesidades de la educación superior, hacen un llamado a tratar esto sin tanta prisa, con más detalle, para que así se puedan recoger bien las necesidades de las IED. Un PL que modifique los 86 y 97 debe construirse a partir de los insumos que ya existen en el movimiento estudiantil y estructural, y los estudios estatales que identifican los factores que provocan el estado actual de las instituciones públicas. Solicitan incluir los informes presentados por el Sistema Universitario Estatal y el Centro de Investigación de la Universidad Nacional para ser presentados al congreso de la república. Falla en la base estructural de los costos, los índices no demuestran el verdadero estado actual de las IES y las necesidades básicas que estas presentan. Precisan de una financiación que permita a los estudiantes de universidades públicas integrarse a diferentes escenarios políticos. Asimismo, se manifiesta la necesidad de una educación técnicas y tecnológicas para apoyar a las comunidades, en pocas palabras profesionales que puedan llegar a construir propuestas desde las zonas más alejadas en el marco de la paz. Además el proyecto de ley no presenta una garantía de que se mantenga en términos constantes la cuantía de los ingresos que estarán recibiendo las IES.

Desde las ACEU se cree que es muy pertinente tratar este tema en este momento, en términos tanto de la movilización estudiantil como del congreso que se está viviendo. En este sentido, si bien se considera muy importante esta propuesta y este espacio, también se cree que en esta medida se generan diversas dudas además de sugerencias que se tiene frente a la misma. Se entiende que hay

un enfoque en el PIB, pero en regla fiscal se siente que esto no cambia demasiado la situación en términos del aumento de la financiación a razón del aumento del gasto y la cobertura de las IES. No se están teniendo en cuenta las desigualdades de acceso a la educación superior y mucho menos como apaciguarla. Es importante que se puedan tomar las propuestas que se han venido realizando como lo son las del profesor Andrés Felipe Mora, el cual plantea una fórmula distinta que responde a varias de las necesidades de financiación a las que se enfrentan las IES. No tomar el IPC sino el PIB, según ellos en términos fiscales no representa un cambio determinante. Falencia en términos del aumento propio alrededor de los aportes que directamente el gobierno nacional podría otorgarle a las IES. Fortalecer la infraestructura y funcionamiento en las IES es algo necesario y que este PL no los contempla. Constantemente se hace hincapié en la propuesta de seguimiento de desfinanciamiento, siendo un elemento fundamental en la construcción de elementos para solucionar la problemática.

Desde la Veeduría Estudiantil Nacional se resaltan varios elementos como la importancia que tiene esta reforma y la rigurosidad que se requieren para esto, tras la revisión que se hizo al documento determinaron varios problemas, en primer lugar se deben incluir y aplicar en el recorrido al PL las dos categorías de instituciones de educación pública, teniendo en cuenta las necesidades diferenciadas y los huecos financieros que puedan tener estas IES. También se manifiesta un problema con el cambio del PIB, ya que este no es constante ni predecible, pudiendo en algún momento como el actual en donde se corra el riesgo de que este sea negativo, La educación pública necesita una fórmula que establezca un piso presupuestal eficiente para las instituciones que responda al hueco financiero que tienen las instituciones, así mismo manifiestan su disposición en la participación de las mesas que se concierten para el desarrollo de este tema. El PIB no es constante ni predecible, la educación superior no podría tener el presupuesto que necesita sino hasta un plazo dentro de 10 años que es el periodo de tiempo que tomará recuperar la economía de los estragos de la pandemia –el déficit a raíz de esta ha aumentado- además Se pide claridad en el periodo de tiempo que tomará el saneamiento de este desfinanciamiento.

Desde la Juventud Rebelde se manifiesta que hay un vacío muy grande en la manera en que se diseñará el mecanismo de distribución de recursos, pues no soluciona el problema de las múltiples instituciones que quedan excluidas de dicha distribución, además de que se deben incluir a las ITUS y dar claridad de cómo se dará esta distribución de recursos y para la inclusión de las ITUS hacen falta estudios financieros que permitan identificar la cantidad de dinero que hace falta. Faltan estudios de diagnóstico financiero en donde se dimensionen el hueco y/o desfinanciamiento que tiene las IES, además de hacer hincapié en la necesidad de insistir en el cumplimiento de los compromisos que adquirió el gobierno en el 2018. También se tienen los elementos de la calidad ¿es posible mantener las lógicas de competencia de las IES? ¿Podemos poner a consideración la salida de estas lógicas de competencia? Además hay que hacer énfasis en el seguimiento al desfinanciamiento, siendo este un elemento fundamental para dar respuesta a esta problemática. Debe existir un comité para un aval final de los estudiantes de la propuesta y una base presupuestal en la propuesta, que impida una profundización en el déficit. Es necesaria una articulación completa. Finalmente, dentro de la propuesta se debe detener la oferta de créditos condonables, logrando así que el presupuesto para la educación superior no se desvíe a las instituciones privadas.

Y desde ASOPRUDEA se manifiestan de acuerdo con el texto que se ha presentado para la reforma de los artículos a la ley 30, la situación de la pandemia ha hecho evidente lo nocivo que ha sido ese bajo financiamiento a los temas de desarrollo investigativo, científico y tecnológico. Durante la pandemia se ha evidenciado un escaso aporte para con los centros investigativos de los IES, lo cual no es acertado puesto que estos pueden proporcionar estudios útiles para el avance del país, este papel no puede ser desconocido para el país y se debe hacer énfasis en la importancia que tiene este tipo de proyectos de ley para fortalecer la educación superior y con ella el avance del país.

Intervenciones Rectores IES Públicas

Desde la dirección de la Universidad Tecnológica de Pereira se manifiesta la necesidad de la modificación a este proyecto, es urgente atenderla por todos los establecimientos educativos de educación superior, para esto existen grandes retos, frente a lo académico, a lo técnico, a las brechas de calidad que se encuentran hoy en el sistema para lo cual se deben ofrecer garantías. La preocupación creciente más grande se encuentra en el modelo de aumento presupuestal y de distribución del mismo, hay una tendencia al crecimiento acompañada de la diversificación en la oferta académica, especialmente en los programas de posgrado, por lo cual son bienvenidas todas las modificaciones que se hagan en pro del mejoramiento y la superación de los problemas a los cuales se encuentra sometida la educación superior pública. Hace falta analizar la propuesta de matrícula 0, como una necesidad que se tiene de ayudar a las familias más afectadas por los costos de las matrículas, especialmente en estos tiempos. En este PL se plantean elementos importantes, partiendo del planteamiento de una fórmula fiscal en donde se tienen presentes elementos como el índice de costos para la educación superior, tener esta fórmula fiscal es importante, sin embargo, hay que tener en cuenta también elementos cruciales a la hora de analizar la desfinanciación de las universidades públicas, como lo son el aumento salarial de los docentes, el cual genera un déficit enorme que no ha podido ser subsanado.

También se menciona que las IES absorben hoy en día alrededor del 50% de la cobertura nacional de educación superior, y dentro de su financiación un 49% viene del aporte del estado y el otro 46% viene de la producción que tiene estas Universidades y un 5% de entidades territoriales, lo cual deja en evidencia que la reforma es absolutamente necesaria. La presión en el gasto tiene una diferencia grande, este en los últimos años ha tenido un crecimiento del 8,84%, esto se acompaña de un desfinanciamiento en el sistema salarial y del funcionamiento del sistema educativo desde su génesis.

El país aún no comprende la importancia de la oferta de la educación tecnológica y la oferta de la educación universitaria, ni su impacto en el país mismo, para esto los distintos rectores de las IES vienen trabajando de forma técnica en un documento que ayude a solucionar las problemáticas de las universidades públicas además de que ayude a entender al gobierno y a la ciudadanía la importancia y necesidad de reestructurar el modelo de financiamiento para el desarrollo de las mismas. Dentro de este espíritu de contribución, manifiestan querer seguir apoyando estos escenarios de concertación y desarrollo del proyecto el cual esperan tenga un tránsito más amable y pueda robustecer en pro del desarrollo de la Educación superior colombiana.

El coordinador de la Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos y Financieros de las Universidades pertenecientes al SUE, Fernando Noreña Jaramillo, vicerrector Administrativo y Financiero de la Universidad Tecnológica de Pereira, mencionó que el proyecto de Ley 028 de 2020, promueve la inclusión de todas Instituciones de Educación Superior Públicas en el nuevo modelo de financiación, sin embargo, para este propósito dicha inclusión debe ir acompañada de un reconocimiento y caracterización de las condiciones específicas de las IES en todos sus niveles, teniendo en cuenta su particularidad; enmarcadas en su naturaleza, carácter académico, autonomía, asignación de recursos y normatividad que las rige.

Para el vicerrector, el proyecto de ley incorpora algunas de las variables incluidas en el modelo del SUE como el incremento por el ICES. Sin embargo, variables importantes que ya han sido planteadas por el SUE en la propuesta presentada no se contemplan como son:

- Aumento salarial de los docentes (regido actualmente por el decreto 1279) el cual marca claramente un déficit entre un 4% y 5% en las universidades.
- Las plantas docentes y administrativas.
- Las nuevas normas que impacten los presupuestos.
- Recursos de inversión que fueron soportados en el Artículo 102 de la Ley 1819 de 2016: Recursos provenientes del Impuesto sobre la Renta y Complementarios (Sustituye CREE).

De esa forma, la fórmula planteada incluye el incremento del PIB, sin embargo, consideran que técnicamente la variable más adecuada es el reconocimiento del incremento de los servicios personales en las universidades que puede ser superior. Así mismo, aunque se incluye cobertura, ésta debe ir de la mano de las apuestas individuales de las instituciones avaladas por el MEN reconociendo el costo per cápita que permita ofertas de calidad.

El rector de la UNAD afirma inicialmente que lo ideal a veces puede ser un obstáculo para lo posible. Hoy en la base presupuestal de las IES nos enfrentamos a desfases presupuestales que las han acompañado desde el comienzo de su financiación. Sería pertinente en que la base presupuestal se construya sobre los estudiantes, siendo el cálculo de 12 millones de pesos por estudiante, con lo cual el avance de la misma se determinará en cuanto al aumento de la cobertura de la misma educación, hay que fijar indicadores de cobertura medibles y a estos sumarles los indicadores de calidad creando un escenario más competitivo. Hay que reconocer que no se puede seguir sembrando en los estudiantes desesperanzas de generaciones pasadas y darle cabida a nuevos modelos pedagógicos que puedan reducir distancias, dando paso a una universidad que pueda ir a la región y no obligar al estudiante a desarraigarse de su región.

Desde la Universidad de Antioquia afirman que tenemos cosas claras y concretas en las que todos se encuentran de acuerdo, como lo es el desfinanciamiento de todas las instituciones de educación pública, que en el congreso hay sectores de acuerdo que se requiere una reforma en el sistema de financiamiento y que necesitamos convertir esa política de gobierno en una política de estado, que esta propuesta tiene que perdurar en el tiempo, pues en un año no se va a solucionar un problema que hemos tenido en décadas. La actual ley 30 de educación Superior financia universidades de los años noventa, esta no corresponde a las necesidades que acogen a las

universidades actuales, desde la infraestructura hasta la tecnología son solo algunas de las nuevas necesidades que se han creado dentro de las instituciones. Todos debemos de trabajar unidos en la construcción de la política del estado que responda de la mejor manera a las necesidades de las IES y responder a la tarea histórica que se tiene con la educación superior colombiana. Desde la Universidad de Antioquia se viene adelantando el análisis de los costos aproximados del financiamiento y cobertura del hueco financiero al que se enfrentan las IES.

Debe constituirse una base presupuestal sólida partiendo del conocimiento del déficit presupuestal histórico que han tenido las universidades, esto para que esta base presupuestal tenga la fuerza para estabilizar la situación financiera de la IES públicas y hecho esto se pueda aplicar una regla presupuestal ajustada según al análisis que ha hecho Andrés Felipe Mora Cortes desde el Centro de pensamiento. Se propone un componente contracíclico que permita afrontar futuros retos a los que las IES deberán hacer frente, esto en contramedida al neoliberalismo, en el cual en momentos de crisis lo que entran es en recortes presupuestales, a sabiendas de que lo que se necesita es una mayor inversión para que la sociedad pueda continuar en su cauce, para la educación que los estudiantes no se vean obligados a desertar del sistema educativo.

Desde el Politécnico Gran Colombiano dejan su preocupación en el énfasis que hay hacia las Universidades, que haya una discriminación hacia las instituciones técnicas las cuales también necesitan un reconocimiento en el PL. Solamente en estos últimos años se han logrado unos aportes que si bien son significativos no son suficientes para el desarrollo de las instituciones técnicas, haciendo necesario una reforma que incluya a todo tipo de instituciones de forma articulada. Se exige que haya un trato igualitario tanto entre instituciones Universitarias como de educación técnicas.

Intervención de las Entidades Gubernamentales

A pesar de que fueron citados no asistió ningún funcionario por parte de las entidades del gobierno nacional, aun así se cumplió con su llamado y se manifestó la tristeza que genera la ausencia del gobierno en el desarrollo de estas discusiones tan importantes para el País.

Aun así, desde la secretaría de la educación hicieron una pequeña intervención al final de la reunión en la cual manifiestan que se debe analizar la propuesta ya que se debe tener en cuenta que en Colombia el tema específico de la educación no ha sido reconocido como un derecho fundamental, por lo cual en la ley 30 lo que se busca es regular la actividad de oferta de educación pública, asique se debe avanzar en el reconocimiento de la educación como un derecho fundamental. Ante esto, Andrés Felipe Mora responde en que si se ha avanzado en el reconocimiento de la educación como un derecho fundamental, en donde sí se ha dado y se ha reconocido pero como un derecho fundamental de progresivo cumplimiento

Conclusiones

- Los diferentes comentarios y aportes resultan de suma importancia a la hora de construir la ponencia para el debate del PL, de igual forma se hace necesario analizar el continuar con el trámite de mismo y estudiar la forma para tener en cuenta el financiamiento de las instituciones técnicas y tecnológicas. Mediante estas mesas técnicas se busca nutrir la ponencia que las UTL van a presentar a la hora de dar el debate.
- Es necesario evaluar bien el desfinanciamiento de la educación y las distintas propuestas que existen para poder cubrirla de la mejor manera, es importante que nos unamos en estas causas que nos competen a todos en pro del desarrollo más adecuado y factible de las mismas.
- Es importante reevaluar y tener en cuenta las diferentes variables que se proponen para el cálculo de la fórmula. Definición clara de la base presupuestal y cuánto impacta al déficit, asimismo tener en cuenta factores como las prestaciones y salarios docentes, entre las otras sugerencias que se ofrecieron. Se aclara que claramente no se esperaba que esta fórmula del PL fuera perfecta y se buscará incluir las recomendaciones dadas, así como el mejoramiento de la propuesta. Lo que se presente en el debate será producto del mayor acuerdo al que se pueda llegar en estas mesas.
- Se hace necesario revisar las propuestas del profesor Andrés Felipe Mora, el SUE y realizar una ponencia en la que se integre todos los aportes de los movimientos y rectores.
- Se debe tener en cuenta que tomar de base el PIB no es lo más óptimo ya que este no es constante ni predecible, de hecho, por la situación actual nos topamos con un PIB decreciente, en consecuencia, la educación superior no podría tener el presupuesto que necesita sino hasta un plazo dentro de 10 años que es el periodo de tiempo que tomará recuperar la economía de los estragos de la pandemia.

VII. IMPACTO FISCAL.

De conformidad con lo presentado, pero específicamente con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover el derecho a la educación. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa. Es de señalar que de acuerdo a la sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.” (Resaltado fuera del texto).

Ahora bien, dada la obligación del Estado en velar por el interés general, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:**

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, **con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.**”*

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.” (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo

cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.” (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Por lo anteriormente señalado, se concluye que el Gobierno tendrá la potestad de incluir las partidas presupuestales adicionales de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los recursos requeridos para lograr el objetivo del presente Proyecto de ley, sin que ello implique que la justificación del mismo y la planeación de tipo presupuestal y económica, se convierta en una traba dentro del trámite legislativo para la aprobación de la presente ley.

Sin embargo, aun reconociendo que el análisis específico impacto fiscal no es un requisito para que sea aprobada la iniciativa, en aras de dotar de mayor precisión el costo que se podría generar con los cambios planteados, es necesario, primero definir la fórmula más cercana que pueda solucionar el déficit financiero de la educación superior pública, y segundo, evidenciar cuánto costaría tal situación y como se obtendrían tales recursos.

De tal modo, es un asunto que para los efectos del presente proyecto de ley es necesario definir con mayor claridad y sensatez, y continuar con la construcción conjunta de la iniciativa para que se pueda conocer una cifra aproximada necesaria para materializar los mayores recursos de la educación superior pública necesita.

VIII. CONFLICTO DE INTERÉS.

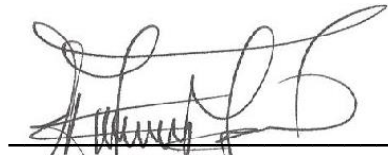
De conformidad con lo estipulado en el artículo 3 de la ley 2003 de 2019 se adiciona este acápite que busca brindar una guía para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, el congresista puede encontrar otras causales.

Para este proyecto de ley se considera que puede haber conflicto de interés en el caso de todo congresista que tenga intereses, inversiones, contratos, o cualquier relación directa y actual con las instituciones de educación superior públicas; que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil tenga intereses o sean directivos en alguna institución educativa o institución de educación superior o haga parte de juntas directivas o administrativa de entidades en el sector educativo.

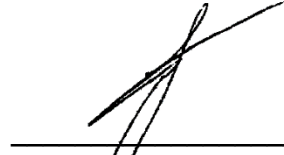
IX. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a la **Plenaria de la Cámara de Representantes** dar **ARCHIVO**, al Proyecto de Ley No. 028 de 2020 Cámara “**Por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones**”.

De los congresistas,



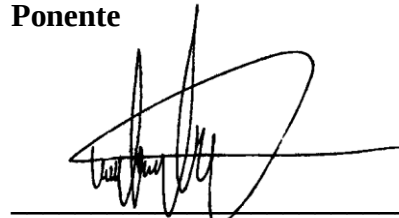
H.R. Aquileo Medina
Coordinador Ponente



H.R. León Fredy Muñoz
Ponente



H.R. María José Pizarro
Ponente



H.R. Wilmer Leal
Ponente



H.R. Milton Angulo
Ponente