Bogotá, D.C., 26 de octubre de 2021.

Doctor:

**JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO**

Presidente de la Comisión Primera

Honorable Cámara de Representante

E.S.D.

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo 279 de 2021, Cámara *“Por medio del cual se modifica el artículo 356 de la Constitución Política de 1991, para implementar la matrícula cero en la educación pública superior como política de Estado permanente”.*

Respetado presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en los artículos 150,153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia positivo para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo 279 de 2021, Cámara *“Por medio del cual se modifica el artículo 356 de la Constitución Política de 1991, para implementar la matrícula cero en la educación pública superior como política de Estado permanente”.*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 279 2021, CÁMARA.** *“Por medio del cual se modifica el artículo 356 de la Constitución Política de 1991, para implementar la matrícula cero en la educación pública superior como política de Estado permanente”.*

El presente informe de ponencia para primer debate se desarrolla de la siguiente manera:

1. **ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.**
2. **OBJETO Y CONTENIDO DEL ACTO LEGISLATIVO.**
3. **EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.**
4. **EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN.**
5. **PROBLEMÁTICA A SOLUCIONAR.**
6. **FINANCIACIÓN DE LA MATRÍCULA 0.**
7. **PLIEGO DE MODIFICACIONES.**
8. **CONFLICTO DE INTERÉS.**
9. **PROPOSICIÓN.**
10. **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE.**
11. **ANTECEDENTES DEL PROYECTO DEL ACTO LEGISLATIVO.**

El 25 de agosto de 2021, los Honorables Representantes a la Cámara Alejandro Carlos Chacón Camargo, Alexander Bermudez Lasso, Alvaro Henry Monedero, Andrés David Calle, Carlos Ardila Espinosa, Carlos Julio Bonilla Soto, Crisanto Pisso Mazbuel, Edgar Alfonso Gómez Román, Elizabeth Jay Pang Díaz, Fabio Fernando Arroyave, Flora Perdomo Andrade, Harry Giovanni Gónzalez, Henry Fernando Correal, Hernan Gustavo Estupiñan, Jezmi Lizeth Barraza, Jhon Jairo Roldan Avendaño, José Luis Correa López, Juan Carlos Lozada Vargas, Juan Diego Echavarría, Julián Peinado Ramírez, Kelyn Johana González, Luciano Grisales Londoño, Nilton Córdoba, Nubia López Morales, Óscar Sánchez León, Rodrigo Rojas Lara, Silvio José Carrasquilla, Victor Manuel Ortíz Joya, Adriana Gómez Millán, José Joaquín Marchena y Alejandro Vega Pérez y los Honorables Senadores de la República Andrés Cristo, Fabio Raúl Amín, Mario Alberto Castaño e Iván Darío Agudelo Zapata radicaron, como bancada del Partido Liberal, el proyecto de Acto Legislativo de la referencia, el cual fue publicado en la Gaceta XX de 2021

El 21 de septiembre de 2021, la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes a través del oficio Nº C.P.C.P 3.1 -0352-2021 designó como coordinadores ponentes a los Honorables Representantes Harry Giovanny Gónzalez y a César Augusto Lorduy Maldonado y como ponentes a los Honorables Representantes Juan Manuel Daza Iguaran, Jorge Eliecer Tamayo Marulanda, Juan Carlos Wills, Luis Alberto Albán e Inti Raúl Asprilla Reyes.

1. **OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.**

El presente proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto modificar el artículo 356 de la Constitución Política con el fin de priorizar recursos del sistema para financiar la matrícula cero en la educación pública superior.

Por lo tanto, se proponen tres modificaciones al artículo 356 de la Carta: la primera modificación consiste en incluir la educación pública superior como un sector a priorizar dentro del Sistema General de Participaciones y el segundo implica un inciso nuevo donde se establece que los recursos para la educación pública superior estarán destinados a financiar la matrícula 0 de todos los programas de pregrado de las universidades públicas del país y finalmente se consagra un parágrafo transitorio para que el Gobierno Nacional presente el proyecto de ley orgánica que reglamente la matrícula cero con las adiciones presupuestales necesarias para financiar esta política de Estado.

El presente proyecto de acto legislativo resulta pertinente debido a que establecerá la matrícula cero como como un derecho de rango constitucional y como una política de Estado. Al otorgarle ambas categorías la matrícula cero será permanente y no se verá afectada por futuros gobiernos y las limitaciones de sus presupuestos.

A diferencia de lo establecido en el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021, (Inversión Social) que si bien establece como política de Estado la matrícula cero para pregrado en las universidades públicas del país por consagrarse en una ley ordinaria cuenta con una jerarquía normativa inferior a la Constitución Política de Colombia y puede ser modificada y suprimida como derecho y política de estado con mayor facilidad que si se establece en la Constitución.

Es importante destacar que la iniciativa de matrícula cero consagrada en la Ley de Inversión Social proviene de una reforma tributaria. En Colombia la regla general es que cada año se presentan reformas legislativas para modificar las reglas fiscales de la nación. En esa medida el próximo año pueden expedir una nueva reforma tributaria en la que se elimine el reconocimiento de la matrícula cero.

Otra diferencia entre el presente proyecto de acto legislativo con la Ley de Inversión Social se encuentra en que la última se limita a beneficiar a los estudiantes de pregrado. Con lo que se excluye a los estudiantes de programas técnicos y tecnológicos que forman parte de la educación superior[[1]](#footnote-1). Con la propuesta que se presenta en esta iniciativa legislativa se pretende brindar gratuidad a todos los programas de educación superior.

1. **EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.**

El Sistema General de Participaciones constituye aquellos recursos que la Nación debe transferir a las entidades territoriales (Departamentos, Municipios y Distritos), con el fin de atender los servicios que están a cargo de estas y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación[[2]](#footnote-2).

La Constitución de 1991 establece que los recursos del Sistema General de Participaciones están destinados a que los Departamentos, Distritos y Municipios que financien los servicios que tienen a su cargo, dándole prioridad a tres sectores: *(i) salud; (ii) educación preescolar, primaria, secundaria y media y; (iii) los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.*

Por otro lado, la Ley Orgánica 715 de 2001 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos* [*151*](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr004.html#151)*,* [*288*](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr009.html#288)*,* [*356*](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr011.html#356) *y* [*357*](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr011.html#357) *(Acto Legislativo* [*01*](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2001.html#1) *de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.,* dispone la distribución de los recursos y competencias a cargo de las entidades territoriales en materia de los servicios enunciados anteriormente.

En materia de distribución de los recursos, la Ley Orgánica 715 de 2001 establece lo siguiente: de la totalidad de los recursos se deduce el 4% que se destina a: 0.52% para resguardos indígenas, 0.08% para los municipios que limitan con el río Magdalena, y el 2,9% al FONPET. Después de realizada la deducción, los recursos se distribuyen de la siguiente manera: salud un 58,5%; educación preescolar, primaria, secundaria y media un 24.5%; servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico en un 5.4%; propósito general para gasto social un 11.6% (42% libre disposición y el restante en gasto social)[[3]](#footnote-3)

Ahora bien, la Ley 715 le entrega a la Nación, Departamentos, Municipios y Distritos unas competencias para cada uno de los sectores (Educación, salud, servicios públicos domiciliarios) En materia de educación pública superior, la Ley 715 de 2001[[4]](#footnote-4) no fija ninguna competencia para la Nación y demás entidades territoriales, lo cual denota que no es un sector de la educación que se beneficie del Sistema General de Participaciones y que no hay concordancia con el artículo 67 superior-derecho a la educación- el cual tiene determinados mandatos constitucionales en materia de gratuidad en la educación pública. Bajo esta problemática es necesario analizar el derecho fundamental a la educación y este como aplica para la educación pública superior.

1. **EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN.**

El artículo 67 de la Constitución Política dispone que:

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

*(...)*

*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”[[5]](#footnote-5). (Subrayado fuera del texto)*

De la lectura del artículo 67 constitucional citado, se puede evidenciar que la educación es un derecho en cabeza de todo colombiano y que existe un mandato constitucional para garantizar la gratuidad en la educación. Este derecho es fundamental por las siguientes razones:

Históricamente los derechos fueron divididos por generaciones y conforme a dicha generación, los derechos gozaban de determinada protección y alcance dentro del ordenamiento jurídico. Esto generó un tratamiento jurídico diferente, en el cual el Estado tenía una obligación negativa o de abstención frente a los Derechos Civiles y Políticos y frente a los llamados Derechos Económicos, Sociales y Culturales el Estado tenía una obligación prestacional frente a estos, es decir, los DESC dependían exclusivamente de los recursos del Estado.

Esta distinción entre derechos fue adoptada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sus inicios como guardiana de la Constitución. Esto se puede evidenciar en la sentencia T-008 de 1992, donde la Corte aseguró de forma errada que los derechos fundamentales eran los consagrados en el Título II Capítulo I de la Constitución, excluyendo derechos como el de la paz o el trabajo, entre otros.

Sin embargo, esa interpretación tan restrictiva de los derechos cambió con la sentencia T-595 de 2002. Dentro del fallo la Corte recordó la naturaleza de los derechos fundamentales-como el de la libertad de locomoción- como un derecho de dimensión negativa, lo que significa una abstención por parte del Estado-inacción estatal- y de los particulares. Pero a la luz del caso del señor Bermúdez la Corte encontró que los derechos cuya dimensión es negativa también tienen un componente prestacional y progresivo. Esto involucra al Estado, en este caso el Distrito, a tomar todas las medidas tendientes -prestacionales y progresivas- para garantizar un derecho cuya principal característica es la de ser un derecho de abstención o de dimensión negativa.

Bajo estas consideraciones la Corte encontró que los derechos “de primera generación” cuentan con un contenido programático y progresivo. Y que los derechos “de segunda generación” ostentan un contenido de abstención que debe ser protegido por el Estado y la sociedad. De esta manera, la distinción entre generaciones de derechos quedó zanjada y se entiende que los derechos enunciados en el título II de nuestra Constitución, son fundamentales.

Ahora bien, en materia del derecho a la educación, la Corte Constitucional ha establecido los siguientes parámetros de protección:

*“El derecho fundamental a la educación consiste, básicamente, en la facultad de gozar de un servicio de educación con cuatro características interrelacionadas cuales son la asequibilidad o disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad, elementos que se predican de todos los niveles de educación y que el Estado debe respetar (abstenerse de interferir), proteger (evitar interferencias provenientes de terceros) y cumplir (ofrecer prestaciones). El Estado está obligado, entre otras cosas, a (i) abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas, a (ii) crear y/o financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todas aquellas personas que demandan su ingreso al sistema educativo y a (iii) invertir en recursos humanos (docentes y personal administrativo) y físicos (infraestructura y materiales educativos, entre otros) para la prestación del servicio. Compromisos que no son ajenos al texto de la Constitución, si se recuerda que el artículo 68 reconoce el derecho de los particulares de fundar establecimiento educativos y que el inciso 5 del artículo 67 indica que el Estado debe garantizar el adecuado cubrimiento del servicio educativo”[[6]](#footnote-6).*

De la misma manera, el fallo estableció que el derecho a la educación tiene 4 características que se tornan en obligaciones para el Estado: *(i) disponibilidad; (ii) accesibilidad; (iii) la aceptabilidad y; (iv) la adaptabilidad.* La accesibilidad implica que las instituciones y programas educativos deben brindar posibilidades y garantías para que toda la población pueda ingresar al sistema de educación. Esta dimensión del derecho se divide en tres componentes: ***(i) no discriminación:*** que obliga a los Estados a que las personas en estado de vulnerabilidad de hecho o de derecho puedan acceder sin discriminación alguna a instituciones y programas educativos; ***(ii) accesibilidad material:*** que implica que la educación sea asequible materialmente, ya sea por los medios tecnológicos o por los componentes geográficos y; ***(iii) accesibilidad económica:*** que se traduce en que el Estado debe ofrecer educación gratuita en todos los niveles.

De esta manera, tanto la Constitución como la jurisprudencia constitucional coinciden en que el Estado debe ofrecer educación gratuita en todos los niveles educativos. Cabe recordar que la Constitución está integrada por un sistema normativo de principios, valores y reglas constitucionales. En cuanto a los principios estos se entienden como “mandatos de optimización que se cumplen en la mayor medida de las posibilidades fácticas y jurídicas reales (*optimization requirements*)”[[7]](#footnote-7)

Por otro lado, los valores constitucionales son entendidos como enunciados normativos de interpretación, esto es: “(...) son definitorios a la hora de resolver un problema de interpretación en el cual está en juego el sentido del derecho, no son normas de aplicación directa que puedan resolver, aisladamente, un asunto”[[8]](#footnote-8). Y las reglas son entendidas como “prescripciones que contienen mandatos de acción, dentro de los que generalmente figuran supuestos de hechos y consecuencias jurídicas(...) son mandatos que permiten o prohíben algo”[[9]](#footnote-9).

Esto implica que el inciso 4 del artículo 67 de la Constitución Política como regla constitucional constituye un mandato para el Estado de crear políticas públicas o medidas que conlleven a implementar la gratuidad en la educación pública superior En ese sentido, con el presente proyecto de acto legislativo se pretende desarrollar el mandato constitucional de la gratuidad en la educación pública superior que históricamente ha sido obviado por los gobiernos de turno a través del Sistema General de Participaciones.

1. **PROBLEMÁTICA A SOLUCIONAR.**

Colombia cuenta con importantes retos en materia educativa. Uno de ellos es la baja transición a la educación superior: se estima que de cada 100 estudiantes que inician en la educación primaria solo 22 pasan a educación superior en el tiempo en que deberían continuar con sus estudios profesionales[[10]](#footnote-10). Esto representa que el 22% de la totalidad de bachilleres pueden continuar con su proceso educativo en las edades esperadas.

La tasa de cobertura en educación superior para 2018, fue del 52,8% del total de la población entre 17 y 21 años[[11]](#footnote-11). Muestra que aún la tasa de falta de acceso a educación profesional en el país es alta, superior al 40%.

Adicional a lo anterior, de la totalidad de estudiantes que logran ingresar a la educación superior pública no todos logran culminar sus estudios. La deserción es otra de las problemáticas presentadas en la educación superior. Como se evidencia en la siguiente gráfica a lo largo de los años se ha incrementando: entre el segundo semestre del 2010 al segundo semestre de 2020, la tasa de deserción ha tenido un incremento del 251%, pasando de 58.406 estudiantes a 146.904[[12]](#footnote-12).

**

*Gráfico 1. Deserción estudiantil en entidades oficiales de educación superior. Fuente: Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES 3.0) Ministerio de Educación.*

Situación que genera mayores impactos en los estratos bajos porque su tasa de deserción es más alta que la de los estratos altos. El gráfico No. 2 muestra que para 2020, el 71% de la deserción se concentraba en los estratos 1 y 2.



*Gráfico No. 2 Deserción estudiantil por estrato económico. Fuente. Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES 3.0) Ministerio de Educación.*

El presente proyecto de acto legislativo pretende contribuir en la solución de ambas problemáticas: falta de acceso a educación superior y reducción de la deserción en la misma. Por medio de la implementación de la matrícula cero para los estudios de educación superior pública: estudios técnicos, tecnológicos y de pregrado. Con ello, los estudiantes y sus familias no deberán asumir la carga económica de pagar matrículas académicas para que puedan adelantar sus estudios, ya que en muchas ocasiones la escasez económica es el factor determinante para no ingresar o retirarse del proceso de formación profesional.

Iniciativa de acto legislativo que tiene carácter de permanencia por cuanto se pretenden asegurar los recursos económicos desde la Constitución Política por medio del Sistema General de Participaciones.

1. **FINANCIACIÓN DE LA MATRÍCULA 0.**

El costo de la iniciativa es de 1,4 billones de pesos por año, o de 700.000 millones de pesos el semestre[[13]](#footnote-13). Con estos recursos se cubrirá la totalidad de estudiantes en instituciones de educación superior públicas, de mantenerse la tasa de cobertura de educación pública superior. Estos son los estudiantes de programas técnicos, tecnológicos y profesionales de las Instituciones de Educación Superior Públicas.

Se aclara que los estudiantes de programas de posgrado no serán beneficiados con la matrícula cero.

Al comparar los recursos que se requieren para implementar la matrícula cero con lo que asignó el Presupuesto General de la Nación para 2020 a educación: 46 billones de pesos. Se encuentra que los recursos que se deben redirigir son apenas el 3% de la totalidad del presupuesto nacional para educación.

Para el 2020, el Sistema General de Participaciones dirigió a educación 25,6 billones de pesos. Para implementar la matrícula cero con recursos del SGP se deben redistribuir el 5,5% del total de transferencias realizadas en 2020.



*Gráfico No. 3 elaboración propia con información de las Leyes de rentas, recursos de capital y apropiaciones (PGN) para los años 2016 a 2020.*

Con dicha redistribución de recursos se podrá establecer como política de Estado directamente en la Constitución la matrícula cero, con vocación de permanencia, para todos los estudiantes de instituciones de educación superior públicas de los programas técnicos, tecnológicos y profesionales.

Ahora bien, para no contradecir el principio de autonomía en materia presupuestal o la inflexibilidad del gasto el proyecto de acto legislativo incluye un parágrafo transitorio en el que establece la obligación del Gobierno Nacional de presentar un proyecto de ley orgánica con el fin de reglamentar la implementación de la matrícula cero como política de Estado. Por lo que dicha ley deberá desarrollar lo dispuesto en el presente acto legislativo y realizar las adiciones presupuestarias necesarias para las vigencias futuras.

1. **PLIEGO DE MODIFICACIONES**

| **TEXTO RADICADO** | **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE** | **JUSTIFICACIÓN** |
| --- | --- | --- |
| **Artículo 1º. Modifíquese el artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará así:****Artículo 356.** Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria, media**,** pública superior y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.Los recursos para la educación pública superior estarán destinados a la financiación de la matrícula cero de todos los programas, con excepción de los posgrados, que prestan las diferentes instituciones de educación superior públicas.Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.​​El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios.La ciudad de Medellín se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten.**PARÁGRAFO.** La ciudad de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y las demás ciudades que se organicen como distritos especiales no estarán obligados a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos. La ley podrá crear mecanismos adicionales a los existentes que fomenten y promocionen desarrollos en ciencia, tecnología e innovación.**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.​​**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** El Gobierno Nacional deberá presentar un proyecto de ley orgánica dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del presente acto legislativo con el fin de reglamentar la implementación de la matrícula cero como una política de Estado. Así mismo, dicha ley deberá garantizar las adiciones presupuestales necesarias para las vigencias futuras. | **Artículo 1º. Modifíquese el artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará así:****Artículo 356.** Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria, media**,** pública superior y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.Los recursos para la educación pública superior estarán destinados a la financiación de la matrícula cero de todos los programas, con excepción de los posgrados, que prestan las diferentes instituciones de educación superior públicas**. No podrán verse afectados los recursos destinados a la prestación del servicio de educación y el mejoramiento de su calidad.**Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.​​El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios.La ciudad de Medellín se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten.**PARÁGRAFO.** La ciudad de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y las demás ciudades que se organicen como distritos especiales no estarán obligados a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos. La ley podrá crear mecanismos adicionales a los existentes que fomenten y promocionen desarrollos en ciencia, tecnología e innovación.**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.​​**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** El Gobierno Nacional deberá presentar un proyecto de ley orgánica dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del presente acto legislativo con el fin de reglamentar la implementación de la matrícula cero como una política de Estado. Así mismo, dicha ley deberá garantizar las adiciones presupuestales necesarias para las vigencias futuras. | La modificación al artículo uno se realiza con la finalidad de impedir la reducción de los recursos destinados a la prestación del servicio y el mejoramiento de la calidad de la educación.  |
| **Artículo 2º.** El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación. | Sin modificaciones |  |

1. **CONFLICTO DE INTERÉS.**

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir inicialmente:

Se presume que no hay motivos que puedan generar un conflicto de interés para presentar esta iniciativa de ley. Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley. Sin embargo, se debe tener presente que, el conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generarle un conflicto de interés o un impedimento.

1. **PROPOSICIÓN.**

Con base en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate con la finalidad de aprobar el **PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 279 DE 2021, CÁMARA,** *“Por medio del cual se modifica el artículo 356 de la Constitución Política de 1991, para implementar la matrícula cero en la educación pública superior como política de Estado permanente”.*

Cordialmente,

**Harry Giovanny González García**

Representante a la Cámara

Departamento del Caquetá

**Juan Manuel Daza Iguaran**

Representante a la Cámara

Bogotá

**Jorge Eliecer Tamayo Marulanda**

Representante a la Cámara

Departamento del Valle del Cauca

**Cesar Augusto Lorduy Maldonado**

Representante a la Cámara

Departamento del Atlántico

**Juan Carlos Wills Ospina**

Representante a la Cámara

Bogotá

**Inti Raúl Asprilla Reyes**

Representante a la Cámara

Bogotá

**Luis Alberto Alban Urbano**

Representante a la Cámara

Departamento del Valle del Cauca

1. **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE.**

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL**

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 279 DE 2021 CÁMARA *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 356 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991, PARA IMPLEMENTAR LA MATRÍCULA CERO EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA SUPERIOR COMO POLÍTICA DE ESTADO PERMANENTE”.***

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 356.** Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas,

siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria, media**,** pública superior y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Los recursos para la educación pública superior estarán destinados a la financiación de la matrícula cero de todos los programas, con excepción de los posgrados, que prestan las diferentes instituciones de educación superior públicas. No podrán verse afectados los recursos destinados a la prestación del servicio de educación y el mejoramiento de su calidad.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.

b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

​​El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios.

La ciudad de Medellín se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten.

**PARÁGRAFO.** La ciudad de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y las demás ciudades que se organicen como distritos especiales no estarán obligados a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos. La ley podrá crear mecanismos adicionales a los existentes que fomenten y promocionen desarrollos en ciencia, tecnología e innovación.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.​​

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** El Gobierno Nacional deberá presentar un proyecto de ley orgánica dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del presente acto legislativo con el fin de reglamentar la implementación de la matrícula cero como una política de Estado. Así mismo, dicha ley deberá garantizar las adiciones presupuestales necesarias para las vigencias futuras.

**Artículo 2º.** El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,

**Harry Giovanny González García**

Representante a la Cámara

Departamento del Caquetá

**Juan Manuel Daza Iguaran**

Representante a la Cámara

Bogotá

**Jorge Eliecer Tamayo Marulanda**

Representante a la Cámara

Departamento del Valle del Cauca

**Cesar Augusto Lorduy Maldonado**

Representante a la Cámara

Departamento del Atlántico

**Juan Carlos Wills Ospina**

Representante a la Cámara

Bogotá

**Inti Raúl Asprilla Reyes**

Representante a la Cámara

Bogotá

**Luis Alberto Alban Urbano**

Representante a la Cámara

Departamento del Valle del Cauca

1. Ministerio de Educación, 2017. <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-196477.html?_noredirect=1> [↑](#footnote-ref-1)
2. Art. 356 de la Constitución Política. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artículos 2 y 4 de la Ley 715 de 2001. [↑](#footnote-ref-3)
4. Artículos 5, 6, 7 y 8 de la Ley Orgánica 715 de 2001. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artículo 67 de la Constitución Política de 1991. [↑](#footnote-ref-5)
6. C. Const. Sentencia T-306 abril 28/11. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. [↑](#footnote-ref-6)
7. Barrero Berardinelli, Juan. *Jurisprudencia Constitucional. Precedentes de la humanidad. Casos y materiales.* Bogotá: Editorial Legis, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana. Tercera edición. 2018, p. 225 [↑](#footnote-ref-7)
8. C. Const., Sent. C-1287, dic.5/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [↑](#footnote-ref-8)
9. Casado Vila, Iván. *Fundamentos del derecho constitucional contemporáneo*. Bogotá: Editorial Legis. Segunda edición. 2012, p.234. [↑](#footnote-ref-9)
10. Fedesarrollo, Descifrar el futuro. La Economía Colombiana en los próximos 10 años. Penguin Random House, abril de 2021. Pág. 325. [↑](#footnote-ref-10)
11. Fedesarrollo, Descifrar el futuro. La Economía Colombiana en los próximos 10 años. Penguin Random House, abril de 2021. Pág. 330. [↑](#footnote-ref-11)
12. Cálculos propios, información suministrada por el Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción (SPADIES 3.0)<https://spadies3.mineducacion.gov.co/spadiesWeb/#/app/consultas> [↑](#footnote-ref-12)
13. Cifra estimada por el Ministerio de Educación y la Asociación de Sindical de Profesores Universitarios. [↑](#footnote-ref-13)