



La educación
es de todos

Mineducación

Bogotá D.C.,

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA

Secretario General

Cámara de Representantes

Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad

Referencia: Concepto al Proyecto de Ley No 232 de 2021 Cámara

Respetado doctor Mantilla, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley No. 232 de 2021 Cámara ***“Por medio del cual se reglamenta el modelo para la atención y seguimiento de adolescentes y jóvenes que estuvieron bajo custodia del Estado a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”***, con base en el texto de ponencia para segundo debate.

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

Cordialmente,

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ

Ministra de Educación Nacional

Copia: Autores: H.R. Jhon Arley Murillo Benítez, H.R. Alexander Harley Bermúdez Lasso, H.R. Carlos Julio Bonilla Soto, H.R. Henry Fernando Correal Herrera, H.R. Faber Alberto Muñoz Cerón, H.R. Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, H.R. Jorge Enrique Benedetti Martelo, H.R. Eloy Chichí Quintero Romero, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Felipe Andrés Muñoz Delgado, H.R. Anatolio Hernández Lozano, H.R. José Luis Correa López, H.R. María Cristina Soto De Gómez, H.R. Jairo Reinaldo Cala Suárez, H.R. Jairo Humberto Cristo Correa, H.R. Omar De Jesús Restrepo Correa.
Ponentes: H.R. Jairo Humberto Cristo Correa, H.R. Juan Diego Echavarría Sánchez.

Aprobó: Constanza Liliana Alarcón Párraga – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media
José Maximiliano Gómez Torres – Viceministro de Educación Superior
Oscar Javier Manrique Ladino - Jefe Oficina Asesora de Planeación y Finanzas
Luis Gustavo Fierro Maya - Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Claudia Milena Gómez Díaz - Directora de Calidad VEPBM
Sol Indira Quiceno Forero – Directora de Cobertura
Kerly Agamez Berrio - Asesora Despacho VEPBM
Luz Mery Rojas Cárdenas – Asesora Despacho Ministra
Paola Portilla Vallejo - Asesora Despacho Ministra



Concepto al Proyecto de Ley No. 232 de 2021 Cámara “Por medio del cual se reglamenta el modelo para la atención y seguimiento de adolescentes y jóvenes que estuvieron bajo custodia del Estado a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

- **Análisis del objeto**

La iniciativa tiene por objeto construir una política pública que permita fortalecer el proceso formativo y de seguimiento a (i) los niños, niñas y adolescentes declarados en adoptabilidad por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y a (ii) los adolescentes y jóvenes que, habiendo sido afectados con una medida privativa de la libertad en Centro de Atención Especializada, cumplan con las condiciones de permanencia definidas por este mismo Instituto.

El artículo 4 del proyecto pretende crear una estrategia para que se brinde una orientación socio-ocupacional, se promueva la construcción de su identidad, su participación en escenarios culturales, artísticos, deportivos, de recreación, y el acceso a la salud, a la educación y al trabajo, con el fin de consolidar su proyecto de vida, a los jóvenes parte del sistema de responsabilidad penal para adolescentes.

Con respecto al sector educativo, el artículo 5 del proyecto establece la creación de un fondo especial de ayudas educativas, orientado a garantizar el acceso a la educación superior o estudios para el trabajo y desarrollo humano de los egresados de las instituciones de protección a las que se refiere la iniciativa.

El artículo 6 del proyecto consagra que la priorización de los recursos de financiación del fondo especial de ayudas estará en cabeza del Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Finalmente, el artículo 7 incluye estrategias para mitigar la deserción escolar y garantizar el acceso a educación superior para los beneficiarios de la presente ley.

- **Análisis de la exposición de motivos**

Con el propósito de afianzar las fortalezas y habilidades que permitan la plena inclusión social y el máximo desarrollo personal y colectivo de los jóvenes egresados de las instituciones de protección, y conscientes de las dificultades que este grupo poblacional experimenta al terminar su estadía de amparo institucional, los autores de la iniciativa consideran necesario implementar mecanismos para que estos jóvenes logren las mismas oportunidades que los demás ciudadanos de su edad.

Los artículos 144¹ y 145² de la Ley 5 de 1992 establecen la necesidad de que los proyectos de ley se encuentren debidamente sustentados, para lo cual se prevé que sean presentados y publicados junto con la correspondiente exposición de motivos.

1 Recibido un proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso, y se repartirá por el Presidente a la Comisión Permanente respectiva. El proyecto se entregará en original y dos copias, con su correspondiente exposición de motivos. De él se dejará constancia en la Secretaría y se radicará y clasificará por materia, autor, clase de proyecto y comisión que deba tramitarlo. Un ejemplar del proyecto será enviado por el Secretario inmediatamente para su publicación en la Gaceta del Congreso.

2 En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Sin este orden el Presidente devolverá el proyecto para su corrección.



Esta herramienta resulta de la mayor importancia para garantizar el principio de publicidad de los proyectos de ley. Sobre el particular, ha señalado la Corte Constitucional que *“El principio de publicidad cumple importantes finalidades dentro del Estado social de derecho, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional (...).”*³

Adicionalmente, la exposición de motivos es necesaria para la definición del núcleo temático de los proyectos de ley, de manera que la misma se debe emplear para establecer si una norma cumple o no el precepto constitucional de unidad de materia. Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

*“La Corte ha señalado que, resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte”.*⁴

Conviene destacar que, en desarrollo de la exposición de motivos del proyecto, no parece cumplirse, frente a las normas previstas en materia educativa, con los objetivos de los artículos 144 y 145 de la Ley 5 de 1992, en tanto sus autores no abordan de manera concreta, razonada y suficiente, la priorización de los recursos de financiación del fondo de ayudas especiales para la población objeto de las medidas de política pública a las que refiere la iniciativa.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

Una vez analizado su contenido, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que los artículos 4, 5, 6 y 7 del Proyecto de Ley se refieren al sector educativo, de ahí que estime necesario formular las siguientes observaciones.

- **Artículo 4**

Artículo 4. Estrategia De Fortalecimiento Del Proyecto De Vida. *Créase la estrategia de fortalecimiento del proyecto de vida para la población beneficiaria de esta ley. La estrategia permitirá que, con trato preferente, se brinde una orientación socio-ocupacional, se promueva la construcción de su identidad, su participación en escenarios culturales, artísticos, deportivos, de recreación, y el acceso a la salud, a la educación y al trabajo, con el fin de consolidar su proyecto de vida.*

El Ministerio de Educación en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) estarán a cargo de la estrategia y coordinará con las entidades competentes los criterios de ingreso, permanencia y egreso de la estrategia en todos sus componentes. Para ello, deberá elaborar esta estrategia de manera coordinada con el Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de rector del

³ Sentencia C-465 de 9 de julio 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos

⁴ Sentencia C-486 de 22 de julio de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa



Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA), en lo relativo a las personas que siendo menores de edad ingresaron al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes con medida privativa de la libertad en Centro de Atención Especializada.

Las entidades encargadas de adoptar las medidas establecidas en esta ley en materia de educación, cultura, deporte y trabajo serán responsables del efectivo cumplimiento de lo aquí establecido.

Parágrafo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en coordinación con el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, cuando se trate de las personas que estén vinculadas al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, estará a cargo del seguimiento de la estrategia con las entidades responsables, a través de un Plan de Acción que deberá ser elaborado por el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el Comité Técnico del SNCRPA en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente Ley.

Frente a este artículo, es importante mencionar que el Ministerio de Educación Nacional ha venido construyendo y promoviendo la estrategia nacional de orientación socio ocupacional (OSO) denominada proyecta T, la cual se entiende como el conjunto de procesos y estrategias de acompañamiento a las personas en etapas de transición en su trayectoria de vida educativa y laboral, con el fin de ayudarles a reflexionar sobre sus intereses, aptitudes, habilidades, valores y deseos, en relación con las alternativas de formación y trabajo que ofrece el contexto. Como resultado, se espera que quienes reciben orientación identifiquen oportunidades y tomen decisiones informadas, razonadas y que den propósito de vida para el presente y su futuro.

Proyector T se están implementando en las entidades territoriales del país y establecimiento educativos, con enfoque de pertinencia y articulados a los proyectos educativos institucionales, para acompañar a adolescentes y jóvenes en la toma de decisiones, de tal forma que, frente a la incertidumbre y a las condiciones del contexto que se les presentan para el tránsito a la vida adulta, puedan reconocerse a sí mismos (con intereses, aptitudes, valores y deseos), hacer una valoración de las alternativas de formación y trabajo que les ofrece el contexto, e identificar sus oportunidades para tomar el camino que contribuya al mejoramiento de sus condiciones de vida.

Proyector-T tiene diversas vertientes, segmentos y componentes que están a disposición de la comunidad en general y que se dinamizan con los mismos, desde diversas estancias y momentos. Desde una mirada técnica de la OSO, en tanto proceso, la estrategia ha considerado como sustrato que alimenta todas los desarrollos, acompañamientos y herramientas generadas, desde tres componentes vitales: El autoconocimiento, el conocimiento del mundo de la formación y, el conocimiento del mundo del trabajo. Componentes que, de manera relacional e interactiva, activan la toma de decisiones de manera autónoma, o un acompañamiento apropiado, responsable y pertinente para que se permita la configuración de rutas particulares, en las trayectorias que vienen concibiendo cada uno de los adolescentes y jóvenes. Estos tres componentes, son activados y concretados, desde herramientas y/o actividades de acompañamiento que se dan en 3 los ejes OSO: Informar, Asesorar y Experimentar.

Con estos elementos relacionales se busca aportar para que el adolescente y joven se empodere de su trayectoria y que la comunidad le apoye en esta búsqueda. Estas herramientas, se han puesto a disposición de la comunidad en general en la Estrategia Proyector-T que puede ser consultada en el enlace <https://edusitios.colombiaaprende.edu.co/proyector>

Adicionalmente, es importante mencionar que el pasado 29 de julio de 2021, el Presidente Iván Duque sancionó la Ley 2109 de 2021 “Por medio del cual se fomenta la orientación socio-ocupacional en los establecimientos oficiales y privados de educación formal para la educación media”, la cual tiene como objetivo promover la orientación socio ocupacional y definir sus



ámbitos de trabajo para la educación media en todos los establecimientos oficiales y privados de educación formal, como herramienta para brindar a los educandos los elementos suficientes para tomar una decisión adecuada, informada y objetiva sobre su futuro académico y de proyección laboral.

En línea, lo planteado en la Ley 2119 de 2021 en su artículo 6, nos convoca a generar una *“Estrategia de orientación socio ocupacional y laboral para estudiantes pertenecientes a Población Vulnerable. El Gobierno nacional formulará y reglamentará, en un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, los lineamientos de la estrategia para el fortalecimiento de la exploración de intereses, talentos y el descubrimiento de aptitudes, de orientación socio ocupacional y laboral en estudiantes de educación básica secundaria y educación media, que se encuentren catalogados como población en condición de vulnerabilidad.*

Por otra parte, desde la suscripción del Decreto 2383 de 2015, en el cual se adicionó una sección completa al Decreto 1075 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Educativo - DURSE) relacionada con la prestación del servicio educativo en marco del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), el Ministerio de Educación Nacional en las últimas vigencias reconoce, además de los recursos que garantizan la prestación del servicio educativo a los jóvenes amparados por el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), una asignación adicional del 20% sobre el “per cápita” para ser invertidos prioritariamente en garantizar la dotación de los recursos didácticos a los jóvenes y adolescentes matriculados en la oferta educativa en básica y media, según el reporte que realizan las secretarías de educación de las Entidades Territoriales Certificadas a través del Sistema Integrado de Matrícula -SIMAT para estudiantes caracterizados como pertenecientes al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA).

Teniendo en cuenta las consideraciones previas, el Ministerio de Educación Nacional respetuosamente sugiere modificar el articulado y parágrafo para que la estrategia que se adopte sea la estrategia nacional de orientación socio ocupacional – proyecta T que actualmente se implementa en el país, por tanto, se propone la siguiente redacción al artículo 4:

Artículo 4. Estrategia De Fortalecimiento Del Proyecto De Vida. *Implementense como estrategia de fortalecimiento del proyecto de vida para la población beneficiaria de esta ley, la estrategia nacional de orientación socio ocupacional Proyecta T del Ministerio de Educación Nacional. La estrategia permitirá que, se brinde una orientación socio-ocupacional, se promueva la construcción de su identidad, su participación en escenarios culturales, artísticos, deportivos, de recreación, y el acceso a la salud, a la educación y al trabajo, con el fin de consolidar su proyecto de vida.*

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional estarán a cargo de la implementación de la estrategia y coordinará con las entidades competentes los elementos necesarios para su desarrollo. Se deberá coordinar con el Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de rector del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA), en lo relativo a las personas que siendo menores de edad ingresaron al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes con medida privativa de la libertad en Centro de Atención Especializada.

Las entidades encargadas de adoptar las medidas establecidas en esta ley en materia de educación, cultura, deporte y trabajo serán responsables del efectivo cumplimiento de lo aquí establecido.

Parágrafo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en coordinación con el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, cuando se trate de las personas que estén vinculadas al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, estará a cargo de la implementación y seguimiento de la estrategia con las entidades responsables, a través de un Plan de Acción que deberá



ser elaborado por el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el Comité Técnico del SNCRPA en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente Ley.

- **Artículo 5.**

“Artículo 5. Del Fondo Especial de Educación. El fondo especial de ayudas educativas, administrado por el Icetex, está orientado a garantizar el acceso a la educación superior o estudios para el trabajo y desarrollo humano de la población beneficiaria, objeto de esta ley, que cumpla con los requisitos establecidos y manifieste su intención de continuar con estos niveles de educación. El fondo deberá asumir el 100% del valor de la matrícula, además del sostenimiento y materiales de estudio, de acuerdo con los montos, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en los lineamientos técnicos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); de conformidad con los recursos que priorice el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), dentro de la transferencia que realice al Icetex y siempre que los recursos de financiación sean consistentes con el Marco de Gasto del Sector.

Parágrafo 1. Los recursos del Fondo Especial, de que trata este artículo, no podrán ser destinados para fines distintos a los establecidos en la presente Ley.

Parágrafo 2. La intención de continuar con los niveles de educación deberá ser manifestada por el beneficiario a través de escrito dirigido al Fondo Especial de Educación.

Parágrafo 3. El beneficio del fondo especial de ayudas educativas será otorgado para cursar una (1) sola carrera de educación superior en la modalidad de pregrado.

El artículo 5 establece que el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), dentro de la transferencia que realice al ICETEX, siempre que los recursos de financiación sean consistentes con el Marco de Gasto del Sector debe priorizar recursos para este fondo. Al respecto, se solicita excluir al Ministerio de Educación de este artículo, de manera que los recursos para financiación del fondo que se pretende crear, se asignen desde el presupuesto del ICBF, o desde su sector administrativo, pero no desde el Ministerio de Educación Nacional, ya que esta disposición afectaría la sostenibilidad financiera de los programas que actualmente implementa el Ministerio de Educación Nacional, mediante los cuales se ejecutan más de \$2 billones anuales para el otorgamiento de apoyos educativos que facilitan el acceso y la permanencia en la educación superior de más de un millón de estudiantes de escasos recursos económicos en todo el territorio nacional.

- **Artículo 6.**

Artículo 6. Recursos del Fondo Especial de Educación. El fondo del que trata el artículo 5 de la presente ley operará con recursos que priorice el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Nacional. Este Fondo podrá recibir aportes de personas naturales o jurídicas, entidades territoriales y de los cooperantes internacionales que así lo dispongan.

Parágrafo 1. El Icetex, en calidad de administrador del fondo, suscribirá el respectivo convenio con el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el que las dos partes establecerán el respectivo Reglamento Operativo del Fondo a administrar. En el reglamento Operativo del Fondo deberán quedar plasmados los requisitos que deben cumplirse para adquirir la calidad de beneficiario de la estrategia educativa.

Parágrafo 2. El acceso a las instituciones de educación superior se sujetará a los procesos de admisiones establecidos en cada una de ellas, incluyendo la posibilidad de crear grupos especiales para la población objeto de la presente ley.



Parágrafo 3. Los jóvenes que hubieran ingresado al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) siendo menores de edad y que hayan iniciado sus carreras de educación superior en fase de pregrado o estudios para el trabajo y desarrollo humano, encontrándose bajo medida privativa de libertad y que hayan cumplido el término de la misma, tendrán el beneficio establecido en el artículo 10 de la presente ley, siempre que hayan iniciado sus carreras en el marco de la estrategia a cargo del ICBF y que cumplan los requisitos de esta.

Parágrafo 4. El Ministerio de educación deberá garantizar un porcentaje mínimo anual para el mantenimiento del Fondo Especial de Educación. El incremento anual de dicho presupuesto no podrá estar por debajo del IPC anual”.

El Ministerio de Educación Nacional, sin perjuicio del concepto que emita el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se permite señalar que en el marco de sus políticas educación superior, viene realizando esfuerzos significativos para el fomento del acceso y la permanencia a la educación superior, mediante la destinación de recursos financieros para apoyar económicamente a los estudiantes destacados académicamente y/o que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Dentro de esta población objeto se encuentran los jóvenes a los que se refiere la presente iniciativa.

El Gobierno Nacional ha adelantado acciones para el fortalecimiento de la educación superior. Es así cómo, en las bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, expedido mediante Ley 1955 de 2019, definió como objetivo en materia de educación superior lo siguiente:

Objetivo 5: Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad: Avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior de calidad constituye una de las principales apuestas de este gobierno. Para esto, el Ministerio de Educación Nacional se ha propuesto fortalecer la educación superior pública, revisar los esquemas de financiación de la educación superior, incrementar el número de beneficiarios de acceso a la educación superior con un énfasis en equidad, construir nuevas rutas de excelencia y fortalecer las ya existentes, contribuir al cierre de brechas regionales y urbano-rurales, fomentar la educación virtual, fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad y formar capital humano de alto nivel. Adicionalmente, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional y Colciencias, en conjunto con otros actores del sector educativo, trabajará en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, mediante el apoyo a las Instituciones de Educación Superior, para mejorar el acceso a información que nutra el sistema y la capacidad de investigación de las IES nacionales. Así, las principales apuestas del gobierno comprenden:
(...)

3) Gradualidad en la gratuidad en el acceso a educación superior para población vulnerable

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

4) Reconocimiento de la excelencia académica



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

En desarrollo de las estrategias para incrementar el número de beneficiarios de acceso a la educación superior, con un énfasis en equidad, y construir nuevas rutas de excelencia y fortalecer las ya existentes, el Gobierno en el marco del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad”, diseñó e implementó el nuevo Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior – Generación E, que está dirigido a brindar oportunidades de acceso y permanencia en las regiones y al fortalecimiento de las instituciones de educación superior públicas para brindar una oferta de calidad a lo largo del país, y que con recursos, apoyará proyectos que presenten las instituciones públicas para avanzar en el cierre de brechas urbano – rurales en educación superior.

Generación E, busca que más jóvenes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de pregrado de educación superior de su elección, promoviendo la movilidad social y regional del país para el cierre de brechas, en un marco de financiación sostenible y gradual.

Desde el inicio del Programa y a corte del 15 de diciembre del 2021, 249.125 jóvenes se han vinculado a Generación E a través de sus componentes, 237.176 (95%) estudiantes en Equidad y 11.949 (5%) estudiantes en Excelencia. La cobertura territorial es trascendental, dado que los estudiantes del Programa provienen del 99% de los municipios de los 32 departamentos del país, el 54% de los beneficiarios son mujeres y el 46% hombres. De igual forma es importante resaltar que, del total de los jóvenes del programa Generación E, 80.990 (33%) corresponden a estudiantes que provienen de municipios rurales y PDET.

A continuación, se presentan los tres componentes del programa:

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

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

Con este componente se beneficiarán alrededor de 320.000 estudiantes en 4 años que tendrán acceso a las 62 IES públicas del país: universidades, instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas e instituciones universitarias. De igual manera, en busca de llegar a las regiones más apartadas, el componente promueve la vinculación de los estudiantes tanto a programas presenciales, como a distancia tradicional y virtual.

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



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

- Excelencia: Reconocimiento a los mejores bachilleres del país

A través de este componente, el Gobierno Nacional reconoce el mérito de estudiantes de escasos recursos económicos que cuentan con los mejores resultados de las pruebas Saber 11° y de los tres mejores bachilleres por departamento, para que accedan y permanezcan en la educación superior. La meta para el cuatrienio es brindar oportunidades a 16.000 estudiantes, lo que corresponde a 4.000 beneficiarios por año.

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

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

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

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

Respecto a este componente, el Gobierno Nacional gestionó la destinación de nuevos recursos anuales para funcionamiento e inversión que fortalezcan las 62 Instituciones de Educación Superior Públicas que se encuentran en los 32 Departamentos del país y en el Distrito Capital, conforme a lo establecido en los acuerdos firmados el pasado 26 de octubre y el 14 de diciembre de 2018 entre el Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República y la Ministra de Educación, con los rectores del Sistema Universitario Estatal (SUE) y de la Red de Instituciones Técnicas Profesionales Tecnológicas y Universitarias Públicas (RED ITTU) los representantes de los profesores y de los estudiantes.

El total de los recursos adicionales gestionados por el Gobierno Nacional para el fortalecimiento de las instituciones de educación superior públicas en este cuatrienio suman \$4,5 billones de pesos, los cuales incluyen recursos del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Regalías. Estos recursos adicionales se suman a los aportes que la Nación realiza para el funcionamiento e inversión en cumplimiento de la normatividad vigente, garantizando así fuentes adicionales de recursos para la financiación de los presupuestos de las instituciones de educación superior públicas.



Para lograr la puesta en marcha de este objetivo, se incluyó la estrategia “Fortalecimiento de la Educación Superior pública” en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, pacto por Colombia, Pacto por la Equidad y en el articulado del Plan se incorporó el artículo 183 “Fortalecimiento Financiero de la Educación Superior Pública” de la Ley 1955 de 2019 que incluyen los recursos de infraestructura, de formación de alto nivel y fortalecimiento de las capacidades científicas.

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

Conforme a lo expuesto, el Estado colombiano viene realizando esfuerzos significativos destinando recursos financieros para apoyar económicamente a los estudiantes destacados académicamente y/o que se encuentren en situación de vulnerabilidad para que accedan al servicio público de educación superior. Dichos esfuerzos se canalizan a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), según lo establecido en la Ley 30 de 1992, Artículo 114, modificado por el artículo 27 de la Ley 1450 de 2011, el cual reza: “*los recursos fiscales de la Nación, destinados a becas, o a créditos educativos universitarios en Colombia, deberán ser girados exclusivamente al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) y a él corresponde su administración*”, siendo esta la única entidad autorizada y con plenas competencias para ofrecer créditos educativos, que se ponen a disposición de los ciudadanos para que adelanten estudios en educación superior, entre ellas las mujeres.

De acuerdo con lo anterior, el ICETEX cuenta con fondos que fomentan el acceso a la educación superior a través de créditos condonables que tiene como objetivo financiar la matrícula o sostenimiento del estudiante. Para que dichos créditos sean condonados, los beneficiarios deben cumplir ciertas condiciones establecidas en cada uno de los fondos. A partir de estos créditos, los beneficiarios pueden utilizar los recursos girados para el pago de la matrícula, el sostenimiento, materiales de estudio, transportes entre otros gastos.

Para lograr el objetivo, cada fondo desarrolla un reglamento operativo en donde se establecen las condiciones que deben cumplir los beneficiarios, teniendo en cuenta que los recursos que el Estado destina para el fomento al acceso a la educación superior son dirigidos a población con mérito académico, en condición de vulnerabilidad social y económica.

Bajo este contexto, es preciso señalar que las acciones de financiación para el acceso a la educación superior se definen por el mérito académico y condición de vulnerabilidad, lo cual en la actualidad está siendo recogido por programas existentes como Generación E y los fondos del ICETEX; en este sentido, los jóvenes del país que cumplan con las condiciones exigidas podrán ser beneficiarios de estas ayudas.

A continuación, se relacionan los diferentes fondos y subsidios vigentes en el marco del desarrollo de la política pública:



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

De otra parte, como lo expresó el Presidente de la República, el actual Gobierno estableció como objetivo lograr que la gratuidad en la educación superior fuera política de Estado, por ello dentro del proyecto de inversión social presentado y discutido en el Congreso, se incluyó el artículo que materializaba dicho propósito con el que se honraría el anhelo de los jóvenes de las familias socioeconómicamente más vulnerables del país.

Así las cosas, el pasado 14 de septiembre, el Presidente de la República sancionó la Ley 2155 de 2021 "*Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones*", tras lograr un consenso con múltiples sectores de la sociedad y del Congreso de la República sobre las necesidades que se deben resolver, como atender a la población más vulnerables y generar más oportunidades de educación y empleo. El objetivo de garantizar los recursos necesarios y avanzar en la gratuidad en la educación superior pública para los estudiantes más vulnerables como política de Estado, es hoy una realidad.

En este orden de ideas, el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 es trascendental para avanzar en la igualdad de oportunidades en Colombia, ya que fortalece el acceso y la permanencia en la Educación Superior de los jóvenes de las familias socioeconómicamente más vulnerables del país, al garantizar los recursos necesarios que permitan cubrir el pago del valor de las matrículas de los estudiantes de pregrado en las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas. De esta forma se marca un hito en la Educación Superior del país.

La financiación de esta política incluye los recursos ya dispuestos a través de programas del Gobierno Nacional para el acceso y permanencia como Generación E, en su componente de Equidad, creado en 2018; los recursos asignados desde el Fondo Solidario para la Educación, creado mediante el Decreto Legislativo 662 de 2020, y los aportes solidarios de gobernaciones y alcaldías.

Asimismo, con la entrada en vigor de la Ley de inversión social, el ICETEX creará programas de estímulos y alivios financieros para sus usuarios que se traducirán en mejores condiciones y más oportunidades para los jóvenes y padres de familia.



En materia de alivios, la Ley permite mantener en el tiempo importantes medidas contenidas en el Plan de Auxilios que nació como respuesta al COVID-19. Asimismo, materializa el anhelo de jóvenes y familias de todo el país al modificar los criterios con los que ICETEX define el valor a pagar por los intereses de los créditos cuando inicia el período de pago. Los planes de alivios y de beneficios también podrán ser implementados por otras entidades nacionales y territoriales constituyentes de fondos para el acceso y permanencia en Educación Superior.

Adicionalmente, es de señalar que el pasado 7 de diciembre del 2021, el presidente de la república firmó el Decreto 1667 de 2021, a través del cual se reglamentó la política de estado de Gratuidad en la matrícula de Instituciones de Educación Superior públicas, apuesta que se consolidó con la entrada en vigencia de la Ley de Inversión Social. Además de ello, el Decreto estableció estímulos y alivios para usuarios de los créditos educativos del ICETEX.

En este sentido, el Ministerio de Educación Nacional actualmente contempla recursos de estímulo a la demanda que han venido impactando a todos los jóvenes del país y al cual se pueden vincular los bachilleres que sean declarados en adoptabilidad del ICBF o que se encuentren en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA).

Ahora bien, es de señalar que el objeto de la iniciativa es atender a la población que hace parte del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, sector que está en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y al cual está adscrito, entre otras entidades, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. El propósito de este sector es avanzar en el mejoramiento de las condiciones de prosperidad de la población más vulnerable y víctima de la violencia, y promover la consolidación y la integración de los territorios focalizados.

Tal como se señaló frente al artículo 5, con base en lo expuesto, esta Cartera sugiere que los recursos para la financiación del fondo que se pretende crear se asignen desde el presupuesto del ICBF, o desde su sector administrativo, pero no desde el Ministerio de Educación Nacional, ya que esta disposición afectaría la sostenibilidad financiera de los programas que actualmente implementa el Ministerio de Educación Nacional, a los cuales ya se hizo mención.

De otra parte, se recomienda revisar el objetivo de los artículos, dado que desde allí se indica que el Fondo está orientado a garantizar el acceso a la educación superior o estudios para el trabajo y desarrollo humano de la población beneficiaria; sin embargo, en sus párrafos se hace alusión al acceso de programas de pregrado y acceso a instituciones de educación superior.

Al respecto, es necesario considerar que de conformidad con el artículo 2.6.2.2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, Decreto 1075 de 26 de mayo de 2015, la educación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH) hace parte del servicio público educativo y responde a los fines de la educación consagrados en el artículo 5° de la Ley 115 de 1994. Su objeto es el de complementar, actualizar, formar y suplir conocimientos, en aspectos académicos o laborales. Los programas que ofrecen las Instituciones de ETDH son de formación laboral y formación académica.

De otra parte, la educación superior de conformidad con lo establecido en la Ley 30 de 1992, es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional. Este nivel de educación es ofertado por Instituciones de Educación Superior a través de dos modalidades pregrado y posgrado.



En la modalidad de pregrado existe tres niveles de formación que son:

- Nivel Técnico Profesional (relativo a programas Técnicos Profesionales).
- Nivel Tecnológico (relativo a programas tecnológicos).
- Nivel Profesional (relativo a programas profesionales universitarios).

En el nivel de posgrado existen de igual manera tres niveles, los cuales son:

- Especializaciones (relativas a programas de Especialización Técnica Profesional, Especialización Tecnológica y Especializaciones Profesionales).
- Maestrías.
- Doctorados.

En este sentido y teniendo en cuenta que los programas de educación superior son diferentes a los programas para el trabajo de desarrollo humano, se sugiere comedidamente que se aclare o concilie el alcance de los programas que se beneficiarían con el Fondo. Asimismo, con el fin de facilitar la implementación del Fondo por parte del ICBF y el ICETEX, se sugiere definir si el reconocimiento de los apoyos o ayudas educativas que la iniciativa consagra se entregarán a título de subsidio o de crédito educativo condonable, de tal forma que la población beneficiaria y las diferentes partes interesadas conozcan desde el inicio el tipo de ayuda que recibirán por parte del Gobierno Nacional.

Por último, frente al párrafo 2 que plantea “*El acceso a las instituciones de educación superior se sujetará a los procesos de admisiones establecidos en cada una de ellas, **incluyendo la posibilidad de crear grupos especiales para la población objeto de la presente ley***” si bien el espíritu es brindar oportunidades, abre la puerta a procesos de segregación, es decir, de creación de ofertas especiales o exclusivas para quienes tienen “la etiqueta” o “categoría” de vinculado o egresado del SRPA, lo cual es discriminatorio y va en contra de los principios de la inclusión social y de la política de inclusión y equidad en la educación. Por esta razón, se sugiere eliminar este párrafo.

- **Artículo 7.**

Artículo 7. Educación para el desarrollo del proyecto de vida. *El Ministerio de Educación en coordinación con el ICBF establecerá mecanismos y programas para disminuir la deserción escolar de los beneficiarios de esta ley. Así como mecanismos y programas para el acceso a las instituciones de educación superior públicas.*

En los cupos que se habiliten para la formación que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, se priorizará, facilitará y garantizará el acceso de la población beneficiaria de esta ley en todos los programas de formación técnica y tecnológica virtual y presencial que se oferten.

El Sena, en asocio con el ICBF y con el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en un término máximo de seis (6) meses, posteriores a la entrada en vigencia de esta ley, diseñará y pondrá en práctica una estrategia de formación laboral con enfoque diferencial adoptada y adecuada a los perfiles de los adolescentes vinculados al SRPA.

El Ministerio de Educación Nacional formula las políticas educativas para el logro y protección de las trayectorias educativas completas, es así como esta Cartera Ministerial con el objetivo de promover las trayectorias educativas completas desarrolla la atención integral que mediante la concurrencia de acciones institucionales, intencionadas y pertinentes a la situación de los estudiantes promueve la permanencia escolar.



Por lo anterior, el Ministerio con el objetivo de prevenir y mitigar los riesgos de deserción asociados formula e implementa de manera articulada y coordinada con las ETC, una estrategia de permanencia escolar pertinente a cada contexto territorial.

En relación con el inciso tercero de este artículo, ya el enfoque diferencial soporta todo el proyecto de ley, por tanto, la estrategia de formación laboral debe estar orientada a favorecer la inclusión social de los adolescentes vinculados al SRPA, por cuanto tener ese enfoque diferencial puede promover la formación y el desarrollo de su proyecto de vida, pero aumentar el riesgo futuro de rechazo o discriminación de quienes son egresados de ese tipo de programas. El perfil de un adolescente que está en el SRPA no difiere de otro adolescente en lo esencial relacionado con intereses, expectativas, sueños, habilidades, sino en oportunidades, luego es a estas últimas en las que debe enfatizar.

- Sobre la articulación con el SENA

De otra parte, la articulación que existe entre el Ministerio de Educación Nacional o mejor, las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas y el SENA corresponde exclusivamente a la oferta de doble titulación que existe para estudiantes de la educación media, es decir, los grados décimo y once, pero no en la oferta general del SENA, que es abierta y en relación con las condiciones socioeconómicas de los contextos de los territorios y sus vocaciones y ofertas laborales. Así, la coordinación con el sector educativo es limitada a estos grados, está sujeta a los recursos que el SENA asigne para este proceso y a la priorización que las Secretarías de Educación y Establecimientos Educativos hagan sobre la oferta disponible y en armonía con el proyecto educativo institucional en lo demás, es el Ministerio del Trabajo y el SENA los encargados de coordinar las acciones específicas para la población objeto de este proyecto de ley.

Por lo anterior, se sugiere eliminar el inciso tercero e incluir la coordinación con Justicia e ICBF en el inciso segundo, así:

El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA en coordinación con el ICBF y con el Ministerio de Justicia y del Derecho priorizará, facilitará y promoverán el acceso de la población beneficiaria de esta ley en los programas de formación técnica y tecnológica virtual y presencial que se oferten.

III. CONSIDERACIONES FISCALES

La iniciativa tiene por objeto construir una política pública que permita fortalecer el proceso formativo y de seguimiento a niños y adolescentes declarados en adoptabilidad por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y a adolescentes y jóvenes cobijados por medidas privativas de la libertad en Centro de Atención Especializada del ICBF. En este capítulo se analiza la incidencia fiscal de los artículos 4, 5 y 6 de la iniciativa.

En estos se propone crear una estrategia de orientación socio-ocupacional a los beneficiarios y actividades que consoliden sus proyectos de vida, así como la creación de un fondo especial de ayudas educativas, orientado a garantizar el acceso a la educación superior o estudios para el trabajo y desarrollo humano de los egresados de las instituciones de protección a las que se refiere la iniciativa.

Inicialmente es importante resaltar en las consideraciones fiscales que en la memoria justificativa del proyecto de ley no se aborda de manera concreta, razonada y suficiente la priorización ni las



fuentes de recursos que nutran el 'fondo de ayudas especiales' que se propone para la población objeto de las medidas de política pública a las que refiere la iniciativa.

- **Análisis del artículo 4**

El artículo 4 propone que la creación de una estrategia para que se brinde una orientación socio-ocupacional a los beneficiarios y se promueva una serie de actividades que consoliden sus proyectos de vida. Esta iniciativa desconoce las acciones adelantadas por esta Cartera Ministerial para este fin, especialmente los avances en materia de Orientación socio ocupacional para los estudiantes de educación media; la 'Estrategia Proyecta T' en las entidades territoriales certificada en educación del país; la sanción de la Ley 2109 del 29 de julio de 2021, por medio de la cual se creó una política pública de fomento a la orientación socio-ocupacional en los establecimientos oficiales y privados de educación formal para la educación media; así como la asignación de recursos adicionales de la participación de educación del Sistema General de Participaciones (SGP) para que las entidades territoriales en educación asuman otros gastos diferentes a los de prestación del servicio educativo para mejorar las condiciones de los jóvenes amparados por el Sistema de Responsabilidad Penal adolescentes (SRPA).

Al respecto, desde la suscripción del Decreto 2383 de 2015, en el cual se adicionó una sección completa al Decreto 1075 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Educativo - DURSE) relacionada con la prestación del servicio educativo en marco del Sistema de Responsabilidad Penal adolescentes (SRPA), el Ministerio de Educación Nacional en las últimas vigencias reconoce, además de los recursos que garantizan la prestación del servicio educativo a los jóvenes amparados por el SRPA, una asignación adicional del 20% sobre el "per cápita" para ser invertidos prioritariamente en garantizar la dotación de los recursos didácticos a los jóvenes y adolescentes matriculados en la oferta educativa en básica y media, según el reporte que realizan las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas en educación a través del Sistema Integrado de Matrícula -SIMAT para estudiantes caracterizados como pertenecientes al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA).

En ese sentido, se propone adicionar un párrafo que fortalezca la aplicación de algunas de las acciones adelantadas por el Ministerio, en las condiciones presentadas en las recomendaciones del presente concepto.

- **Análisis de los artículos 5 y 6**

El artículo 5 ordena que el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), dentro de la transferencias que se realicen al ICETEX, prioricen recursos para la creación de un 'fondo especial de ayudas educativas', orientado a garantizar el acceso a la educación superior o estudios para el trabajo y desarrollo humano de la población beneficiaria de esta ley, que cumpla con los requisitos establecidos y manifieste su intención de continuar con estos niveles de educación. Con estos recursos se deberá asumir el 100% del valor de la matrícula, además del sostenimiento y materiales de estudio, de acuerdo con los montos, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en los lineamientos técnicos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Por otra parte, el artículo 6 ordena que el Fondo Especial de Educación del que trata el artículo 5, operará con recursos que priorice el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF y en el párrafo 4 ordena que el Ministerio de educación garantice un porcentaje mínimo anual para el mantenimiento del Fondo Especial de Educación y que el incremento anual de dicho presupuesto no podrá estar por debajo del IPC anual.



Es necesario aclarar que estos dos artículos de esta iniciativa están desconociendo importantes avances y acciones implementadas desde el sector (Ministerio de Educación Nacional e ICETEX) en materia de políticas públicas de fomento del acceso a la Educación Superior Pública, en cumplimiento del objetivo 5 incluido para el sector (impulso de una educación superior incluyente y de calidad) en la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”), objetivo desde el cual el Ministerio desplegó una serie de estrategias, como parte de su naturaleza misional, en materia de la garantía de la gradualidad en la gratuidad en el acceso a educación superior para población vulnerable y reconociendo la excelencia académica.

Para ejecutar dichas estrategias, desde 2018 se han gestionado cerca de \$4,5 billones que han sido destinados al apoyo a estudiantes destacados académicamente y/o en situación de vulnerabilidad y ejecutados a través de la implementación del Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior ‘Generación E’, cuyo diseño se enfoca en brindar oportunidades de acceso y permanencia en las regiones, el fortalecimiento de las instituciones de educación superior públicas para brindar una oferta de calidad a lo largo del país y el apoyo a proyectos de las instituciones públicas que les permitan avanzar en el cierre de las brechas urbanas/rurales en el acceso y permanencia en la educación superior. El componente de ‘Equidad’ del programa cubre derechos de matrícula y otorga un apoyo de sostenimiento para gastos académicos, el de ‘Excelencia’ reconoce el mérito de los mejores bachilleres del país en condiciones económicas menos favorables y el de ‘Equipo’ busca fortalecer las Instituciones de Educación Superior Públicas.

Adicional a la creación e implementación del Programa ‘Generación E’, otros avances importantes en materia de educación superior asociadas a las iniciativas del Proyecto de Ley son: la implementación del Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020 para superar desafíos del sector derivados de la pandemia; la apropiación de recursos para apoyar a estudiantes de Instituciones de Educación Superior (IES) públicas con el pago del valor de la matrícula y gastos de sostenimiento en los períodos académicos 2020-2 y 2021-1; la declaración de gratuidad de la matrícula para estudiantes de IES públicas de estratos 1, 2 y 3 en el período académico 2021-2 y su respectiva apropiación de recursos; así como la ruta para consolidar como política pública la gradualidad de la gratuidad en la educación superior pública y el desarrollo de la política pública de acceso a la educación superior a través del ICETEX.

Dentro de las alternativas que existen en el país para apoyar el acceso y la permanencia en la educación superior para la población vulnerable, se cuenta con múltiples Fondos, para los cuales se han establecido parámetros específicos y opciones de apoyo económico con diferentes requisitos y condiciones, optimizando los recursos del Estado, atendiendo criterios de mérito académico y equidad social, con el fin de apoyar al mayor número posible de beneficiarios dando cumplimiento a los principios generales del Estado.

La administración de los recursos mencionados se canaliza, por competencias de Ley, a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), única entidad autorizada para ofrecer créditos educativos, los cuales se ponen a disposición de los ciudadanos para que adelanten estudios en educación superior, a través de Fondos que fomentan el acceso a este nivel educativo por medio de créditos condonables, con los que el beneficiario financia la matrícula y/o su sostenimiento. Para acceder a ellos, los estudiantes beneficiarios deben cumplir ciertas condiciones establecidas en cada uno de los Fondos que financian programas asociados a Generación E y otros Fondos del ICETEX, específicamente por el mérito académico y las condiciones de vulnerabilidad que son contempladas, por lo cual los



emprendedores rurales que cumplan con las condiciones exigidas por el reglamento de cada Fondo para estudiar, investigar e innovar en las áreas agrícolas, podrán ser beneficiarias de estos apoyos económicos gubernamentales.

De acuerdo a lo anterior, actualmente se cuenta con iniciativas específicas de las que se pueden beneficiar estudiantes adolescentes y jóvenes cobijados por medidas privativas de la libertad en Centro de Atención Especializada del ICBF amparados por medidas del SRPA, por medio de créditos condonables, pero también tienen acceso a programas de educación superior de pregrado u otros Fondos de los cuales puedan ser beneficiarios de los programas de créditos becas condonables para el acceso a la educación superior y formación laboral.

La población a la que se refiere el Proyecto de Ley puede participar de estas convocatorias siguiendo los criterios establecidos, aunque es importante aclarar que los beneficiarios deberán cumplir con todos los requisitos que ciertas condiciones establecidas en cada uno de los Fondos que financian programas asociados a Generación E y otros Fondos del ICETEX, específicamente por el mérito académico y las condiciones de vulnerabilidad que son contempladas, además de otras condiciones que se prevean (requisitos de acceso, criterios de selección, rubros y montos a financiar, entre otros).

Es necesario aclarar que existe una serie de condiciones exigidas por los reglamentos de los Fondos existentes que benefician a la población a la cual se refiere el Proyecto de Ley, por lo cual no es viable que por Ley se establezcan beneficiarios diferenciados. Es decir que no se recomienda que se creen criterios específicos para beneficiarios específicos, pues tampoco se sugiere crear ventajas entre las poblaciones que acceden a los fondos o a los Créditos en general.

En materia fiscal relacionada con la educación superior, el manejo administrativo y financiero de los fondos o los créditos condonables y temas específicos como establecer beneficiar a determinada población no pueden ser definidas ni obligatorias desde la rama legislativa, pues este es facultativo de la rama ejecutiva, en desarrollo del principio constitucional y legal de la autonomía entre las ramas del poder.

El presupuesto de rentas y recursos de capital y las apropiaciones revisadas, aprobadas y programadas por el Congreso de la República para el Ministerio de Educación Nacional incluye gastos de funcionamiento e inversión del sector para todos los niveles educativos en el sector público, de los cuales cerca del 90% corresponden a transferencias de orden legal y constitucional, por lo cual la mayor parte del presupuesto para el Sector Educación es inflexible, es decir, que contiene gastos cuya fuente de financiación no puede destinarse para otros fines diferentes a las erogaciones que le ordena la Constitución Política y las normas que regulan el sector, así como para los proyectos de inversión asociados al Plan Nacional de Desarrollo, en consecuencia, el Ministerio de Educación Nacional actualmente no dispone de recursos para financiar nuevos Fondos como el propuesto en el Proyecto de Ley ni para beneficiar a determinada población en las condiciones propuestas en el mismo.

En materia de técnica presupuestal, el Ministerio de Educación Nacional se ha acogido a la jurisprudencia de la Corte Constitucional frente al Artículo 150 de la Constitución Política, la cual ha definido que la inclusión de gastos en el Presupuesto General de la Nación (PGN) le corresponde al Gobierno Nacional, en virtud de la discrecionalidad con la que cuenta para adoptar iniciativas en materia de gasto público. Dicha jurisprudencia también ha establecido que la vocación de incluir un gasto en el PGN es una actividad de atribución exclusiva y excluyente del Gobierno, la cual no puede ser ni impuesta ni exigida. Por ejemplo, para el caso de Leyes del Congreso que obligan al Gobierno a incluir gastos en el PGN, es al Gobierno al que en el marco



de sus competencias para incorporar partidas en el anteproyecto de PGN, puede abstenerse, si así lo considera, pues cuenta con un margen de maniobra en la materia que le permite actuar de esa forma, “[...] de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y las prioridades del Gobierno, siempre de la mano y de los principios y objetivos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico de presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales” (Sentencia C782 de 2001).

Otros aspectos relevantes para efectos en materia de técnica presupuestal son, que el Ministerio de Educación Nacional solo puede distribuir las partidas en el PGN e incluir apropiaciones en el mismo que correspondan a lo establecido por el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996, incorporado en el Decreto 1068 de 2015 -Único reglamentario del Sector Hacienda-) y en los artículos 38 y 39 del Decreto 111 de 1996 (incorporados como el artículo 2.8.3.1.3 en el Decreto 1068 de 2015). Por otra parte, las que atiendan las indicaciones del artículo 2.8.3.1.3 del Decreto 1068 de 2015 respecto a la conformación del sistema presupuestal y al equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos, que permitan la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo y la asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto, entre otros. También se identifica que, si se adopta la propuesta del Proyecto de Ley, se rompe el principio de planeación al cual se refiere el artículo 13 del Decreto 111 de 1996, el cual establece que el PGN deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones, herramientas de planeación financiera que no han contemplado los gastos asociados al Proyecto de Ley.

Este proyecto de Ley contribuye a mejorar las condiciones de vida de los estudiantes adolescentes y jóvenes cobijados por medidas privativas de la libertad en Centro de Atención Especializada del ICBF amparados por medidas del SRPA. No obstante, es necesario que se tenga en cuenta que el Ministerio de Educación y el ICETEX ya cuenta con Fondos que pueden beneficiar a los sujetos del Proyecto de Ley. Por otra parte, de acuerdo con los argumentos antes presentados, no es viable que este Ministerio incluya apropiaciones en el PGN para crear el ‘fondo especial de ayudas educativas’ propuesto en los artículos 5 y 6 del Proyecto de Ley.

Por lo anterior, esta Cartera sugiere de manera respetuosa a la Cámara de Representantes que se excluya al Ministerio de Educación del artículo 5 y que los recursos para el funcionamiento se asignen desde el presupuesto del ICBF, o desde su sector administrativo, pero no desde dicho Ministerio, ya que esta disposición afectaría la sostenibilidad financiera de los programas que actualmente implementa esta Cartera, mediante los cuales se ejecutan más de \$2 billones anuales para el otorgamiento de apoyos educativos que facilitan el acceso y la permanencia en la educación superior de más de un millón de estudiantes vulnerables en todo el territorio nacional.

Por otra parte, que se revise el artículo 6 y se ajuste, entre otras, en las condiciones presentadas en las consideraciones técnicas, jurídicas y fiscales y en las recomendaciones dadas en el presente concepto, incluyendo la de excluir al Ministerio de Educación en la financiación del fondo que se pretende crear, tal como se manifestó para el artículo 5, así como no continuar con el trámite legislativo del parágrafo 4 del artículo 6.

III. RECOMENDACIONES

Con base en las anteriores consideraciones y sin perjuicio del concepto que emita el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de sus



funciones asignadas mediante el Decreto Nacional 5012 de 2009, de manera respetuosa y reconociendo la importancia de la iniciativa, a continuación, presenta las siguientes recomendaciones respecto de la iniciativa analizada:

- Respecto del artículo 4, el Ministerio de Educación Nacional respetuosamente sugiere incluir dentro del artículo la mención de las estrategias y materiales de la estrategia nacional de orientación socio ocupacional – proyecta T que actualmente se implementa en el país.
- Esta Cartera también se permite recomendar que los recursos para la financiación del fondo sean asignados desde el presupuesto del ICBF o desde su sector administrativo, pero no desde el Ministerio de Educación Nacional. De esta manera, se recomienda la exclusión de esta Cartera del artículo 5 de la iniciativa en los términos incluidos en el artículo sugerido en las recomendaciones, ya que esta disposición afectaría la sostenibilidad financiera de los programas a su cargo.
- El Ministerio de Educación Nacional respetuosamente solicita que el Honorable Congreso de la República revise los objetivos previstos en los artículos 5 y 6 de la iniciativa, dado que exponen que el Fondo está orientado a garantizar el acceso a la educación superior o estudios para el trabajo y desarrollo humano de la población beneficiaria; sin embargo, en sus párrafos se hace alusión al acceso de programas de pregrado y acceso a instituciones de educación superior, específicamente en el párrafo 3 del artículo 5, en el cual se hace referencia a ‘una (1) sola carrera de educación superior en la modalidad de pregrado’. Lo anterior, teniendo en cuenta que los programas de educación superior son diferentes a los programas para el trabajo de desarrollo humano, se sugiere comedidamente que se aclare o concilie el alcance de los programas que se beneficiarían con el Fondo.
- De la misma manera, se sugiere que en la revisión y ajuste del artículo 6, se tengan en cuenta las condiciones presentadas en las consideraciones técnicas, jurídicas y fiscales y en las recomendaciones dadas en el presente concepto, principalmente que se excluya al Ministerio de Educación Nacional en la financiación del fondo que se pretende crear, tal como se manifestó para el artículo 5, así como no continuar con el trámite legislativo del párrafo 4 del artículo 6.
- Finalmente, se propone definir si los apoyos o ayudas educativas que se otorgarán en virtud de la Ley se harán a título de subsidio o de crédito educativo condonable, de tal forma que la población beneficiaria, y las diferentes partes interesadas, conozcan desde el inicio el tipo de ayuda que recibirán por parte del Gobierno Nacional.
- El Ministerio de Educación Nacional respetuosamente recomienda de acuerdo con lo planteado en las consideraciones técnico-jurídicas de este concepto, ajustar el artículo 7°.

A continuación, se propone una nueva redacción de las normas mencionada en el presente concepto.

Texto de la Ponencia para Segundo debate al Proyecto de ley	Texto sugerido MEN
Artículo 4. Estrategia De Fortalecimiento Del Proyecto De Vida. Créase la estrategia de fortalecimiento del proyecto de vida para la población beneficiaria de esta ley. La estrategia permitirá que, con trato preferente, se brinde una	Artículo 4. Estrategia De Fortalecimiento Del Proyecto De Vida. Impleméntense como estrategia de fortalecimiento del proyecto de vida para la población beneficiaria de esta ley la estrategia nacional de orientación socio



Texto de la Ponencia para Segundo debate al Proyecto de ley	Texto sugerido MEN
<p><i>orientación socio-ocupacional, se promueva la construcción de su identidad, su participación en escenarios culturales, artísticos, deportivos, de recreación, y el acceso a la salud, a la educación y al trabajo, con el fin de consolidar su proyecto de vida.</i></p> <p><i>El Ministerio de Educación en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) estarán a cargo de la estrategia y coordinará con las entidades competentes los criterios de ingreso, permanencia y egreso de la estrategia en todos sus componentes. Para ello, deberá elaborar esta estrategia de manera coordinada con el Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de rector del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA), en lo relativo a las personas que siendo menores de edad ingresaron al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes con medida privativa de la libertad en Centro de Atención Especializada.</i></p> <p><i>Las entidades encargadas de adoptar las medidas establecidas en esta ley en materia de educación, cultura, deporte y trabajo serán responsables del efectivo cumplimiento de lo aquí establecido.</i></p> <p><i>Parágrafo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en coordinación con el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, cuando se trate de las personas que estén vinculadas al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, estará a cargo del seguimiento de la estrategia con las entidades responsables, a través de un Plan de Acción que deberá ser elaborado por el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el Comité Técnico del SNCRPA en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente Ley.</i></p>	<p><i>ocupacional Proyecta T del Ministerio de Educación Nacional. La estrategia permitirá que, se brinde una orientación socio-ocupacional, se promueva la construcción de su identidad, su participación en escenarios culturales, artísticos, deportivos, de recreación, y el acceso a la salud, a la educación y al trabajo, con el fin de consolidar su proyecto de vida.</i></p> <p><i>El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional estarán a cargo de la implementación de la estrategia y coordinará con las entidades competentes los elementos necesarios para su desarrollo. Se deberá coordinar con el Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de rector del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA), en lo relativo a las personas que siendo menores de edad ingresaron al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes con medida privativa de la libertad en Centro de Atención Especializada.</i></p> <p><i>Las entidades encargadas de adoptar las medidas establecidas en esta ley en materia de educación, cultura, deporte y trabajo serán responsables del efectivo cumplimiento de lo aquí establecido.</i></p> <p><i>Parágrafo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en coordinación con el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, cuando se trate de las personas que estén vinculadas al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, estará a cargo de la implementación y seguimiento de la estrategia con las entidades responsables, a través de un Plan de Acción que deberá ser elaborado por el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el Comité Técnico del SNCRPA en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente Ley.</i></p>
Artículo 6. Recursos del Fondo Especial de Educación. (...)	Artículo 6. Recursos del Fondo Especial de Educación. (...)



Texto de la Ponencia para Segundo debate al Proyecto de ley	Texto sugerido MEN
<p>Parágrafo 2. El acceso a las instituciones de educación superior se sujetará a los procesos de admisiones establecidos en cada una de ellas, incluyendo la posibilidad de crear grupos especiales para la población objeto de la presente ley.</p>	<p>Parágrafo 2. El acceso a las instituciones de educación superior se sujetará a los procesos de admisiones establecidos en cada una de ellas.</p>
<p>Artículo 7. Educación para el desarrollo del proyecto de vida. El Ministerio de Educación en coordinación con el ICBF establecerá mecanismos y programas para disminuir la deserción escolar de los beneficiarios de esta ley. Así como mecanismos y programas para el acceso a las instituciones de educación superior públicas.</p> <p>En los cupos que se habiliten para la formación que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, se priorizará, facilitará y garantizará el acceso de la población beneficiaria de esta ley en todos los programas de formación técnica y tecnológica virtual y presencial que se oferten.</p> <p>El Sena, en asocio con el ICBF y con el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en un término máximo de seis (6) meses, posteriores a la entrada en vigencia de esta ley, diseñará y pondrá en práctica una estrategia de formación laboral con enfoque diferencial adoptada y adecuada a los perfiles de los adolescentes vinculados al SRPA.</p>	<p>Artículo 7. Educación para el desarrollo del proyecto de vida. El Ministerio de Educación en coordinación con el ICBF establecerá los mecanismos y <u>orientará</u> los programas <u>enfocados a promover la mitigación</u> de la deserción escolar de los beneficiarios de esta ley. Así como mecanismos y programas para el acceso a las instituciones de educación superior públicas.</p> <p>El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA en coordinación con el ICBF y con el Ministerio de Justicia y del Derecho priorizará, facilitará y promoverá el acceso de la población beneficiaria de esta ley en todos los programas de formación técnica y tecnológica virtual y presencial que se oferten.</p>