

Bogotá D.C., Radicación relacionada: 2021-ER-373918

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



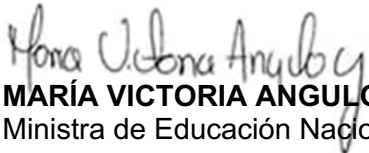
Referencia: Concepto Proyecto de Ley No. 258 de 2021 Cámara.

Respetada Doctora Elizabeth, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional del Proyecto de Ley No. 258 de 2021 Cámara **“Proyecto de ley de salvamento, recuperación económica y social del suroccidente colombiano”**, acorde con el texto original del proyecto de ley.

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

Cordialmente,



**MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ**  
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autor: H.S. Paloma Valencia Laserna, H.S. Myriam Alicia Paredes Aguirre, H.S. Carlos Abraham Jiménez, H.S. John Harold Suarez Vargas, H.R. Christian Munir Garcés Aljure  
Ponentes: H.R. Christian Munir Garcés Aljure, H.R. Salim Villamil Quessep, H.R. Yamil Hernando Arana Padaui.

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

Revisó: Luz Mery Rojas Cárdenas – Asesora Despacho Ministra  
Paola Portilla Vallejo – Asesora Despacho Ministra



## Concepto al proyecto de Ley No. 258 de 2021 Cámara “Proyecto de ley de salvamento, recuperación económica y social del suroccidente colombiano”

### I. CONSIDERACIONES GENERALES

- **Análisis del objeto**

El proyecto de ley tiene por objeto atender las consecuencias de la crisis económica derivada de las medidas tomadas para enfrentar la pandemia del Covid 19, y las circunstancias de orden público ocurridas en el primer semestre de 2021. Busca impulsar la recuperación económica, propiciar la creación de empleos y restaurar el tejido económico y social del suroccidente colombiano, es decir, los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca.

En relación con esta Cartera, el artículo 3 del proyecto de ley propone que se genere una ampliación de la oferta social y de transferencias que no se limite solamente a los programas que actualmente se están ejecutando por parte del Gobierno Nacional, dentro de los que se incluye el programa de cero a siempre.

El artículo 4 de la iniciativa consagra la creación de un fondo especial de carácter temporal, destinado a apoyar el acceso y la permanencia en la educación superior de los sectores sociales vulnerados, asentados en los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca. Adicionalmente, establece el orden de acceso a los recursos que contempla este fondo, y prioriza los programas de educación superior cuya demanda guarde relación con los sectores productivos y de servicios más importantes de la región.

- **Análisis de la exposición de motivos**

En la exposición de motivos los autores del proyecto de ley indican que los departamentos del suroccidente colombiano, Cauca, Valle del Cauca, y Nariño han sido especialmente afectados por la crisis económica derivada de las medidas tomadas para evitar la propagación del covid-19, y por los eventos de orden público ocurridos entre los meses de abril y junio del 2021. Manifiestan que esto se debe a las medidas de aislamiento que implicaron una externalidad negativa severa sobre el desempeño económico, y manifiestan que en el plano de lo social, la crisis económica deterioró el bienestar social.

Por otra parte, exponen que el contexto de orden público que se presentó entre abril y junio de 2021 por el paro nacional contribuyó a la crisis económica en el suroccidente ocasionando cierre de empresas o trabajo a media capacidad.

Los artículos 144<sup>1</sup> y 145<sup>2</sup> 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.

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*

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.



*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 (...).<sup>3</sup>*

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”.<sup>4</sup>*

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, los argumentos relacionados con las actuales políticas de Estado que se están desarrollando para poder mitigar los efectos derivados de la Pandemia.

## II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y TÉCNICAS

Una vez analizado el contenido del proyecto, el Ministerio de Educación Nacional estima necesario formular las siguientes observaciones, a propósito de los temas que aluden al Sector educativo.

### • Consideraciones Generales

Frente a la reactivación económica del país, el Gobierno Nacional en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, formularon la política para la reactivación, repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente “nuevo compromiso por el futuro de Colombia”, materializada en el documento CONPES 4023 de 2021.

En el documento CONPES se destaca la actuación del Gobierno Nacional en respuesta a la crisis, la cual se configuró desde varios frentes de trabajo. Se destaca la respuesta inicial del Documento CONPES 3999, que se centró en medidas para la protección de la salud pública, el ingreso y bienestar de los hogares, la liquidez de las empresas y del aparato productivo y la sostenibilidad de las finanzas públicas, el cual, fue considerado como la línea base de política para la reactivación y el crecimiento sostenible e incluyente.

En este escenario, se construye y desarrolla la Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente, que tiene el propósito de: *Desarrollar capacidades en los hogares, el sector productivo, el marco institucional y de los habilitadores digitales para que, en el corto*

<sup>3</sup> Sentencia C-465 de 9 de julio 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos

<sup>4</sup> Sentencia C-486 de 22 de julio de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa  
Calle 43 No. 57 - 14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.  
PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953  
[www.mineducacion.gov.co](http://www.mineducacion.gov.co) - [atencionalciudadano@mineducacion.gov.co](mailto:atencionalciudadano@mineducacion.gov.co)



*plazo, el sistema pueda retomar la ruta de desarrollo que estaba recorriendo cuando fue golpeado por el COVID-19 y que, en el largo plazo, transite hacia un crecimiento más sostenible que además tenga la habilidad para responder adecuadamente a choques futuros de gran impacto.*

El proceso de construcción de esta política tuvo varias etapas, se recibieron comentarios de más de 70 organizaciones públicas y privadas, que compilan más de 200 propuestas, y se desarrollaron mesas de trabajo con más de 500 participantes de gobierno, sector privado, y sociedad civil, incorporando sus aportes en la construcción de las líneas de acción de la política de reactivación. Entre los participantes en el proceso se destacan la academia, centros de pensamiento, las oficinas locales de las organizaciones multilaterales y los principales gremios y asociaciones de empresarios del país. También se recibieron propuestas de algunas entidades territoriales y de organizaciones no gubernamentales, completando el ejercicio participativo que está detrás de la reactivación<sup>5</sup>

La política para la reactivación y el crecimiento sostenible e incluyente se compone de 4 ejes: hogares, aparato productivo, marco institucional y desarrollo digital; y se encuentra articulada con las medidas e instrumentos que el Gobierno Nacional tiene en marcha para atender las necesidades identificadas en los ejes previo a la pandemia:

1.El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, que es la hoja de ruta del presente gobierno.

2.La agenda de políticas intersectoriales y de largo plazo aprobadas por el CONPES han enfatizado el rol de cada una para aportar a una reactivación sostenible e incluyente; se encuentran en ejecución 43 documentos CONPES, con más de 1.500 acciones relacionadas con las problemáticas que atenderá esta política y que tendrán una influencia directa en la reactivación económica del país.

El Plan de Reactivación “Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia”, propuesto por el Gobierno Nacional para ser adelantado con el sector privado en los próximos años, asciende a más de \$135 billones, de los cuales el 3,9% se destinará al sector de educación.

Establece el documento CONPES que la combinación entre el plan de inversiones, el objetivo general, junto con las perspectivas de corto y largo plazo se materializan en cinco objetivos específicos y en cuatro ejes clave para el desarrollo del país: hogares, sector productivo, gobierno y desarrollo digital. La política, en su conjunto, está compuesta por 33 líneas de trabajo con 141 acciones específicas que atienden a las diferentes problemáticas que enfrenta Colombia para su reactivación. La interacción entre las líneas y las inversiones es fundamental para consolidar una senda de crecimiento sostenible e incluyente.

Respecto del eje Hogares, se resalta que en el numeral 5.4.2. Mitigación de la desacumulación de capital humano, se relacionan las consideraciones y líneas de acción respecto de:

### **1. Desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes**

**Línea de Acción 2.1.** Crear nuevas condiciones para el desarrollo integral de la niñez para revertir los efectos negativos de la emergencia, en el marco de la cual el Ministerio de Educación Nacional desarrollará la siguiente acción:

---

<sup>5</sup> Entre los aportes recibidos se destacan las propuestas del PNUD, BID, Fedesarrollo, Universidad de los Andes, Consejo Privado de Competitividad y Consejo Gremial Nacional, éstas últimas agrupan a gran parte de los empresarios del país.



*“El Ministerio de Educación Nacional, entre 2021 y 2022, realizará jornadas de acompañamiento técnico a prestadores privados de educación inicial para el fortalecimiento de la prestación del servicio en línea con la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia.”*

## 2. Educación

**Línea de acción 2.2.** Mitigar los efectos adversos del COVID-19 en las trayectorias educativas, pérdidas de aprendizajes y bienestar socioemocional de estudiantes vulnerables y de clase media, en el marco de la cual, se realizarán las siguientes acciones:

1). El Ministerio de Educación Nacional -MEN realizará procesos virtuales de formación de capacidades de maestras y maestros que fortalezcan su práctica pedagógica para la educación inicial en el marco de la atención integral. Esta acción complementará el trabajo que se ha venido desarrollando a través del Programa Todos a Aprender.

2). El Ministerio de Educación Nacional diseñará e implementará estrategias pedagógicas que promuevan educación ambiental, *con el objetivo de fomentar la apropiación de una cultura de sostenibilidad en el marco de la atención integral a la primera infancia, la infancia y la adolescencia.*

3). Entre 2021 y 2026 el Ministerio de Educación Nacional diseñará e implementará una estrategia de seguimiento y búsqueda activa de población desescolarizada por efecto de la pandemia, *o de factores asociadas a la misma*, con el propósito de reducir la probabilidad de deserción estudiantil. La estrategia tendrá un componente de acompañamiento focalizado a los establecimientos educativos de menores condiciones socioeconómicas y con mayores niveles de ausentismo. De igual forma, se mantendrá una interacción permanente familia – escuela, que permita el adecuado retorno de niños, niñas y adolescentes a sus procesos educativos.

4). Durante 2021 y 2024, el Ministerio de Educación Nacional con el apoyo de Radio y Televisión Nacional de Colombia Sistema de Medios Públicos diseñará e implementará una estrategia de fortalecimiento de aprendizaje que logre integrar acciones pedagógicas flexibles, estrategias de aprendizaje en casa y recursos educativos digitales y asincrónicos, acordes con las diferentes necesidades educativas de acceso a la información que aporte al desarrollo y la recuperación de los aprendizajes de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Esta acción será complementada con procesos de creación de currículos específicos y flexibles, tutorías, dotación de material pedagógico y acompañamiento constante de familias y pares.

5). Se diseñará y socializará una estrategia que promueva la compra pública y local de alimentos para fortalecer las economías locales en el marco de la ampliación de la cobertura del Programa de Alimentación Escolar, por parte de la Unidad Especial de Alimentación Escolar (Alimentos para Aprender).

6). Durante 2021 el Ministerio de Educación Nacional realizará un seguimiento al proceso de transición gradual, progresivo y seguro de la prestación del servicio educativo en las instituciones educativas oficiales por parte de las Entidades Territoriales Certificadas en educación, bajo el esquema de alternancia en los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media.

7). El Ministerio de Educación Nacional implementará la fase 2 del Ecosistema Digital Colombia Aprende, para la consolidación e integración de las plataformas educativas del Ecosistema y la generación de estrategias de apropiación de estas a través de servicios de



aprendizaje acordes con las necesidades de la comunidad educativa en el modelo de alternancia. Esta acción se desarrollará entre 2021 y 2023.

8). El Ministerio de Educación Nacional con el apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, diseñará e implementará durante 2021 y 2022 una estrategia complementaria de soluciones educativas digitales offline que facilite los procesos educativos y el aprendizaje en casa de estudiantes que no cuentan con acceso a Internet, principalmente de aquellos con mayor condición de vulnerabilidad y residentes en zonas rurales y apartadas del país.

9). Durante 2021 y 2022, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social implementarán una estrategia intersectorial para el desarrollo socioemocional, la participación y el bienestar de la comunidad educativa para atender los efectos generados por el COVID-19, que incluya un componente pedagógico y otro comunitario y reconozca los contextos de los entornos escolares.

10). Finalmente, con el objetivo de fomentar el acceso y la permanencia en la educación, en 2021 el Ministerio de Educación Nacional brindará auxilios económicos para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior públicas afectados por la pandemia, estos auxilios serán otorgados a través del Fondo Solidario para la Educación.

**Línea de acción 2.3.** Fomentar la oferta de la educación posmedia en articulación con actores territoriales y nacionales, que vincule a sectores económicos estratégicos con miras a afianzar la práctica y la empleabilidad, aportar al proceso de reactivación y a mejorar la competitividad regional, en el marco de la cual, se realizarán las siguientes acciones:

1). Se avanzará en la consolidación de espacios colaborativos entre las IES y el sector productivo que permita mejorar la calidad de la educación superior, su pertinencia, el cierre de brechas, el acceso y uso de información por parte de la comunidad académica, además de extender la implementación de buenas prácticas en las regiones de país, con el objetivo de atender las oportunidades y limitaciones existentes en la educación superior. Estos espacios permitirán la articulación de las IES con el sector productivo para el fortalecimiento de oferta académica. Esta acción estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional, junto con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

2). Se implementará una estrategia para fomentar el uso de los catálogos de cualificaciones para el diseño de oferta en educación y formación posmedia con el propósito de dar respuesta oportuna a los procesos de reactivación económica mediante las oportunidades que brinda la educación de menor duración, y estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional, con apoyo de Ministerio del Trabajo. Así mismo, aprovechando los avances con los que se cuentan, el Ministerio de Educación Nacional junto al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Trabajo, diseñarán e implementarán una estrategia para el fomento de la educación en modalidad dual en los niveles de educación superior, prioritariamente en los sectores que se definan como estratégicos para la reactivación, a partir de un piloto con representantes del sector productivo, academia y el Gobierno.

3). Para potencializar las oportunidades que brindó la virtualidad, el Ministerio de Educación Nacional, junto al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, desarrollarán una estrategia para el fomento de la innovación educativa y transformación digital en la educación posmedia que permita fortalecer la modalidad presencial asistida por TIC y que fomente la modalidad virtual a través de un trabajo colaborativo entre las IES y aliados estratégicos.



4). Finalmente, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la consejería presidencial para Asuntos Económicos y Transformación Digital y con el apoyo del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, el Ministerio del Trabajo y el SENA, elaborará de manera articulada el Plan Nacional de Talento en Habilidades Digitales para la adopción de tecnologías de la cuarta revolución industrial y la hoja de ruta para su implementación.

Adicionalmente, el documento CONPES establece el Financiamiento estimado indicativo de la política por objetivo específico (Millones de pesos) así:

Objetivo específico	Costo
Objetivo 1: Detener y mitigar el incremento de la pobreza y vulnerabilidad económica de los hogares en el marco de la emergencia por COVID-19.	669.894
Objetivo 2: Mitigar la desacumulación de capital humano acentuada por la pandemia del COVID-19	662.190
Objetivo 3: Reactivar el sector productivo hacia un crecimiento mayor y más sostenible.	2.228.552
Objetivo 4: Consolidar las capacidades institucionales requeridas para el óptimo desarrollo del proceso de reactivación, con el respaldo y confianza de la ciudadanía.	307.727
Objetivo 5: Acelerar, complementar y fortalecer los habilitadores digitales.	1.067
Total	3.869.399

Fuente: DPN (2020) Documento Conpes 4023.  
Objetivo específico Costo

En el documento CONPES se discrimina por eje el contexto, las acciones a corto y largo plazo y cada una de las entidades involucradas en el logro de las acciones propuestas.

Bajo ese contexto, si bien se considera loable la iniciativa, es necesario indicar que ya existe una política pública nacional para la reactivación económica del país, la cual, fue construida de manera participativa con los actores del proceso y cuenta con su propia financiación, acciones puntuales y responsables de implementación desde todos los sectores, incluido el de educación. Así entonces, esta entidad considera que lo dispuesto en los artículos 3 y 4 ya está siendo atendido a través de las acciones que ha adelantado el gobierno en el marco de la pandemia del Covid-19.

- **Consideraciones sobre el articulado**
- **Artículo 3**

El artículo 3 del proyecto de ley dispone lo siguiente:

*Artículo 3. Ampliación de oferta social y transferencias. El Gobierno Nacional basado en el ejercicio de identificación de la población vulnerada, a través del Departamento Nacional de Planeación, extenderá y focalizará su oferta de asistencia social y transferencias monetarias en los sectores sociales identificados, incluyendo, pero sin limitarse a los programas De Cero a Siempre, jóvenes en acción, familias en acción, Colombia Mayor, devolución de IVA.*



Al respecto y sin perjuicio de lo señalado en el capítulo de consideraciones generales, es preciso indicar que la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre tiene como propósito sentar bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral de la primera infancia, en el marco de los postulados de Protección Integral. Con ello busca fortalecer el marco institucional para el reconocimiento, la protección y garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas de cero a seis años de edad, así como la materialización del Estado Social de Derecho.

Ahora bien, la política de “Cero a Siempre” representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad.

Asimismo, esta política se desarrolla a través de un trabajo articulado e intersectorial que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque de gestión basado en resultados, articula y promueve el conjunto de acciones intencionadas y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de las niñas y los niños existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciar de su desarrollo. Lo anterior a través de la atención integral que debe asegurarse a cada individuo de acuerdo con su edad, contexto y condición.

Finalmente, es preciso aclarar que con la expedición de la Ley 1804 de 2016 se reconoció como política de Estado “De Cero a Siempre”, por lo cual ya no tiene el carácter de un programa de Gobierno, como está indicado en la iniciativa.

- **Artículo 4**

*“Artículo 4. Acceso, permanencia y promoción de educación técnica, tecnológica y profesional. El gobierno nacional, a través del ICETEX, en coordinación y cooperación con los gobiernos departamentales, creará un fondo especial temporal destinado a apoyar el acceso y la permanencia en educación superior de los sectores sociales vulnerados identificados por el Departamento Nacional de Planeación en los departamentos que menciona la presente ley.*

*Parágrafo 1°. Se priorizará estudiantes con mayor rendimiento académico; que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad económica y/o que cursen los primeros semestres de sus carreras técnicas, tecnológicas o profesionales para que sean susceptibles a condiciones especiales de condonación de crédito.*

*Parágrafo 2°. Se priorizará programas de educación superior cuya demanda guarde relación con los sectores productivos y de servicios más importantes de la región”.*

En el marco de la política de fomento al acceso a la educación superior, el Ministerio de Educación Nacional viene realizando grandes esfuerzos financieros para apoyar económicamente a los estudiantes destacados académicamente y/o que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Dentro de esta población se encuentran los jóvenes a los que se refiere la presente iniciativa.

Conviene destacar que el Gobierno Nacional ha adelantado acciones para el fortalecimiento de la educación superior. Es así como, 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, construir nuevas rutas de excelencia y fortalecer las ya existentes, el Gobierno Nacional, con ocasión 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, denominado Generación E.

Este programa está dirigido a brindar oportunidades de acceso y permanencia a los jóvenes con vulnerabilidad socioeconómica y con mérito académico de todas las regiones, incluyendo los departamentos del suroccidente colombiano. Asimismo, persigue el fortalecimiento de las



instituciones de educación superior públicas para brindar una oferta de calidad a lo largo del país, a través del apoyo financiero a 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, 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 de 15 de diciembre de 2021, 249.125 jóvenes se han vinculado a Generación E a través de sus componentes de Equidad y Excelencia, esto es, 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, 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 acceso. 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 que se otorgaran a lo largo del programa académico; además, se otorgará un apoyo de sostenimiento para gastos académicos.

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

Con relación a los apoyos 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 ellos 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, en orden a culminar exitosamente su proceso de formación, y así mismo acompañar su tránsito a la inserción laboral.

Ahora bien, en cuanto a los requisitos para acceder al Fondo Generación E - componente de Equidad para la vigencia 2022, este Ministerio se permite informar que se encuentran en proceso de publicación y se darán a conocer a todos los interesados próximamente en la



página del Ministerio y en la página web  
<https://especiales.colombiaaprende.edu.co/generacione/equidad.html>

- Excelencia: Reconocimiento a los mejores bachilleres del país

A través de este componente el Gobierno Nacional reconoce el mérito de los estudiantes de escasos recursos económicos que cuentan con los mejores resultados de las pruebas Saber 11°, y de los tres mejores bachilleres por departamento, en aras de apoyar su acceso y permanencia en la educación superior. El financiamiento se otorga a través de un crédito condonable que cubre la duración del programa académico. 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 las IES públicas 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.

Para los estudiantes que ingresen a las 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.

Los requisitos para participar en el componente de Excelencia del programa Generación E para la vigencia 2022 son los siguientes:

1. Tener nacionalidad colombiana.
2. Obtener el título de grado de bachiller en la vigencia 2021.
3. Haber presentado las pruebas de Estado Saber 11° en 2021 y cumplir uno de los siguientes puntos:
  - Encontrarse dentro de los 10 bachilleres con mejores puntajes de la prueba para los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Putumayo, Vaupés y Vichada.
  - Para el resto de los departamentos aplican los 3 mejores puntajes.
  - Obtener un puntaje igual o superior a 365 en la prueba.
4. Estar registrado en la base nacional del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN) metodología IV, suministrada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con anterioridad al 30 de octubre de 2021 y encontrarse en los grupos y subgrupos indicados:

Únicamente se exceptuará del requisito del SISBEN IV, al joven que pertenezca a la población indígena y que se encuentre registrado en la base censal del Ministerio del Interior con anterioridad al 30 de octubre de 2021.



- e) Para el diligenciamiento del Formulario No. 2 Inscripción, el potencial beneficiario – candidato deberá contar con la admisión al programa académico en una Institución de Educación Superior (IES) que haga parte de la oferta de la convocatoria del componente de Excelencia.
- Equipo – Fortalecimiento a las Instituciones de Educación Superior Públicas.

Con respecto a este componente, el Gobierno Nacional gestionó la destinación de nuevos recursos anuales para funcionamiento e inversión, orientados a fortalecer 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 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, y 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 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. En el articulado del Plan se incorporó el artículo 183 “Fortalecimiento Financiero de la Educación Superior Pública” de la Ley 1955 de 2019, que alude a 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 encuentran 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 del 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 indica que *“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 tienen 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 Programa Generación E – Componente Equidad
- Fondo Programa Generación E – Componente Excelencia
- Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctimas del Conflicto Armado
- Fondo Especial de Comunidades Negras
- Fondo de Comunidades Indígenas - Álvaro Ulcué Chocué
- Fondo de Población ROM
- Fondo de Estudiantes con Discapacidad
- Fondo Mejores Bachilleres del País
- Fondo Beca “Omaira Sánchez”
- Fondo Beca “Jóvenes Ciudadanos de Paz”
- Fondo Programa Ser Pilo Paga
- Fondo Excelencia Docente
- Fondo Programa Beca “Hipólita”
- Fondo Becas de Posgrado - Mejores Saber Pro
- Fondos Posgrado Programa Beca “Alfonso López Michelsen”

De otra parte, es necesario precisar que los recursos del presupuesto general de la Nación, destinados a las estrategias de financiación de la demanda de educación superior, y que están a cargo del Ministerio de Educación Nacional, tienen por objeto beneficiar a la mayor cantidad de estudiantes de sectores vulnerables en todo el territorio nacional; por lo tanto, implementar una estrategia específica para el otorgamiento de apoyos educativos para una región concreta del país, podría generar una desigualdad en la asignación de recursos frente a otros bachilleres de diferentes regiones que tienen, o pueden tener, resultados inferiores en indicadores socioeconómicos a los que actualmente presentan los departamentos de Cauca, Nariño y Valle del Cauca.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que las estrategias de financiación a la demanda que desarrolla el Ministerio de Educación Nacional cubren la parte completa de los beneficiarios, es importante resaltar que la implementación del Fondo que propone el proyecto de ley, aunque fuera temporal, podría llegar a afectar la sostenibilidad financiera de las estrategias que actualmente ejecuta el Ministerio de Educación Nacional, ya que el Marco de Gasto de Mediano Plazo de la entidad, está comprometido plenamente con los costos que implican la financiación actual y futura de los actuales y nuevos beneficiarios de las estrategias



contempladas en el portafolio de líneas especiales de créditos condonables, y subsidios educativos para el acceso a educación superior.

Aunado a lo anterior, la propuesta podría resultar inequitativa a propósito de la asignación de apoyos educativos para los jóvenes de sectores vulnerables del territorio nacional, ya que al asignar recursos en forma preferente para los tres departamentos del suroccidente colombiano, se dejarían de otorgar apoyos educativos a estudiantes de otras regiones, con las mismas o mayores necesidades socioeconómicas.

De otra parte, en el marco de la actual situación de emergencia, el Gobierno Nacional, comprometido con la educación superior pública, junto con los aportes de los gobernadores y alcaldes, ha destinado más de \$2,3 billones para apoyar a estudiantes de educación superior pública del país con el pago de matrícula y gastos de sostenimiento en la vigencia 2020, y para el primer semestre de 2021.

Ahora bien, en mayo de 2021 el Gobierno Nacional informó la destinación de nuevos recursos para que los estudiantes de estratos 1, 2 y 3 matriculados en programas técnicos profesionales, tecnológicos y universitarios en las 63 IES públicas, cuenten con gratuidad en el valor de la matrícula en el segundo semestre de 2021. Esta medida beneficia a cerca de 695 mil estudiantes que representan el 97% del total de pregrado de las IES públicas, y revela un avance en el propósito de lograr la gratuidad en la educación superior.

Para la implementación de la gratuidad en la Educación Superior, se suscribieron acuerdos con las 63 IES públicas del país, que avanzan en el reporte de los cerca de 695.000 estudiantes de estratos 1, 2 y 3 que recibirán el beneficio durante este semestre.

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.

Ahora bien, como lo expresó el Presidente de la República en el mes de mayo de 2021, el objetivo era 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, honrando así 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 vulnerable 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.



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, y que constituyen fondos para el acceso y permanencia en Educación Superior.

Por su parte, los estímulos, permitirán ofrecer un menor valor para los créditos educativos de aquellos jóvenes que obtengan un destacado desempeño a nivel académico, de investigación o proyección social; también para quienes se acojan a medidas de pronto pago, o para quienes mantengan su cartera al día. Es decir, se premiará el compromiso de los estudiantes con su carrera y con el cumplimiento de las obligaciones.

A estas importantes medidas se sumará una igualmente valiosa: La reducción de las tasas de interés que el ICETEX cobra en sus créditos, la cual se hará posible gracias a los cambios implementados en las fuentes de recursos de la entidad. Se estima que estas medidas abarcarán a los más de 140,000 usuarios que hoy disfrutan del Plan de Auxilios; a más de 100,000 usuarios de fondos en administración; y a todos los jóvenes y familias que tengan y soliciten servicios al ICETEX.

Adicionalmente, es de señalar que el pasado 7 de diciembre del presente año, 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, se considera que la creación del Fondo especial que se propone en el artículo 4 del proyecto bajo examen, si bien tiene un objetivo plausible y loable, no sería conveniente, ya que podría generar inequidades en la distribución de recursos para el fomento de la educación superior y podría llegar a afectar la sostenibilidad financiera de las estrategias que actualmente ejecuta el Ministerio de Educación Nacional, pues el Marco de Gasto de Mediano Plazo de la entidad, se encuentra plenamente comprometido con los costos que implican la financiación actual y futura de los actuales y nuevos beneficiarios de las estrategias contempladas en el portafolio de líneas especiales de créditos condonables y subsidios educativos para el acceso a educación superior.

Por ese motivo, esta Cartera recomienda la eliminación del artículo 4 del proyecto de ley, teniendo en cuenta que el país cuenta con una política pública de fomento al acceso a la educación superior, que incluye en igualdad de condiciones a los jóvenes de los departamentos de Cauca, Nariño y Valle del Cauca.

### III. CONSIDERACIONES FISCALES

El artículo 3 del Proyecto de Ley obliga al Gobierno Nacional a ampliar la oferta social y transferencias monetarias a 3 departamentos del suroccidente colombiano (Nariño, Cauca y Valle del Cauca), para que se atienda la población vulnerada identificada por el Departamento Nacional de Planeación en las entidades mencionadas, incluyendo, pero sin limitarse al programa De Cero a Siempre, entre otros.



Tal como se aclaró en las consideraciones técnicas y jurídicas, la iniciativa del Proyecto de Ley asume la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre” como un programa (en términos presupuestales) y no como la política de estado creada a través de la Ley 1804 de 2016, con la cual el Gobierno ha venido implementando múltiples acciones que benefician a todos los niños del país.

Por otra parte, el país ha alcanzado importantes avances desde el sector relacionados con el tema de la iniciativa del proyecto de ley, tras la ejecución de acciones implementadas asociadas a la línea de *‘Desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia’* incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, con la cual se busca crear las condiciones para el desarrollo integral de niños y adolescentes, prevenir y resolver las situaciones de violencia y vulneración de derechos que los afectan, mediante la vinculación de las familias y el fortalecimiento de sus capacidades, para que estas se consoliden como entornos protectores y principales agentes de transformación social, económica y cultural de Colombia.

Esta línea vincula al Estado, a las familias y a la sociedad, y se estructura en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), contando con la participación de la Comisión Intersectorial para la Atención integral de la Primera Infancia (CIPI), de Colombia Joven, y de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA) y tiene como objetivos: (1) optimizar el diseño institucional que facilite la coordinación nacional y fortalezca las responsabilidades territoriales; (2) ampliar la atención integral de la primera infancia a la adolescencia, mejorar la focalización y consolidar los proyectos de vida; (3) crear las condiciones para anticipar y resolver las violencias y vulneraciones contra niños y adolescentes; (4) fortalecer las capacidades de las familias para promover su corresponsabilidad en el desarrollo integral de sus miembros, en particular de la niñez. Para cumplir con dichos objetivos, el Ministerio de Educación Nacional en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) ha avanzado en la consolidación del sistema de seguimiento al desarrollo integral de la primera infancia, a la adolescencia y la garantía de sus derechos, en armonía con la interoperabilidad del Sisbén IV y el Sistema de Información Misional del ICBF.

En materia fiscal relacionada con las iniciativas del proyecto de Ley para establecer beneficios diferenciados o beneficiar a determinada población no pueden ser definidas ni obligatorias desde la rama legislativa, pues estos son facultativos de la rama ejecutiva, en desarrollo del principio constitucional y legal de la autonomía entre las ramas del poder.

Por otra parte, 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 que se amplíe la oferta social y transferencias monetarias a 3 departamentos específicos en una línea que ya fue definida con recursos y metas en las herramientas de planeación financiera asociadas al Plan Nacional de Desarrollo. Por otra parte, tampoco se define la fuente de recursos ni el monto de los gastos que requieren las iniciativas del Proyecto de Ley.

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 tiene un propósito que contribuye a la recuperación económica, propicia la creación de empleos y restaura el tejido económico y social del suroccidente colombiano. No obstante es necesario que se tenga en cuenta que el Ministerio de Educación Nacional ya se encuentra implementando distintas estrategias específicas para la primera infancia. Por otra parte, de acuerdo con los argumentos antes presentados, no es viable que este Ministerio incluya apropiaciones en el PGN para financiar las actividades propuestas en el Proyecto de Ley, por lo cual esta Cartera sugiere que no se continúe con el trámite legislativo del artículo 3 del Proyecto de Ley.

#### **Análisis del artículo 4 del Proyecto de Ley**

El artículo 4 del Proyecto de Ley propone la creación de un ‘Fondo especial temporal’ destinado a apoyar el acceso y la permanencia en educación superior de los sectores sociales vulnerados que identifique el Departamento Nacional de Planeación en los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca. Ordena que este Fondo priorice como beneficiarios a los estudiantes con mayor rendimiento académico; que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad económica y/o que cursen los primeros semestres de sus carreras técnicas, tecnológicas o profesionales para que sean susceptibles a condiciones especiales de condonación de crédito. También establece como criterio de priorización que los estudios se adelanten en programas de educación superior cuya demanda guarde relación con los sectores productivos y de servicios más importantes de la región.



Es necesario aclarar que esta iniciativa está 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 con lo anterior, actualmente se cuenta con iniciativas específicas de las que se pueden beneficiar estudiantes de poblaciones pertenecientes a los Departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca, 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 deberían establecerse 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 intereses diferenciados o 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 la recuperación económica, propicia la creación de empleos y restaura el tejido económico y social del suroccidente colombiano. No obstante es necesario que se tenga en cuenta que el Ministerio de Educación y el ICETEX ya cuentan 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 temporal’ propuesto en el artículo 4 del Proyecto de Ley, por lo cual esta Cartera sugiere que no se continúe con el trámite legislativo de dicho artículo del Proyecto de Ley, ni del Proyecto de Ley en general.

#### IV. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional considera valiosa la iniciativa, dada la necesidad de buscar mecanismos encaminados a la reactivación económica del país, incluyendo la región del suroccidente colombiano. Sin embargo, con respecto a las normas sobre el sector educativo, comedidamente se permite recomendar:

- Desde el Ministerio de Educación Nacional se vienen implementando distintas estrategias específicas para la primera infancia, tales como las líneas de acción para el desarrollo integral de los NNA. Así entonces, no es viable que esta Cartera incluya apropiaciones en el PGN para financiar las actividades propuestas en el Proyecto de Ley.

Por lo anterior, esta Cartera recomienda que el Honorable Congreso de la República analice la posibilidad de no continuar con el trámite legislativo del artículo 3 del Proyecto de Ley.

- Frente al artículo 4, es importante resaltar que el país cuenta con una política pública de fomento al acceso a la educación superior, a la cual pueden acceder los jóvenes de los departamentos de Cauca, Nariño y Valle del Cauca.

Con respecto a la creación del Fondo temporal que se propone en el artículo 4, es necesario llamar la atención sobre la posible generación de inequidades en la distribución de recursos para el fomento de la educación superior, en tanto se podría afectar la sostenibilidad financiera de las estrategias que actualmente ejecuta este



Ministerio, ya que el Marco de Gasto de Mediano Plazo de la entidad se encuentra plenamente comprometido con los costos que implican la financiación actual y futura de los actuales y nuevos beneficiarios de las estrategias contempladas en el portafolio de líneas especiales de créditos condonables y subsidios educativos para el acceso a la educación superior. En línea con lo anterior, es necesario tener en cuenta que este Ministerio no puede incluir apropiaciones en el PGN para crear el 'Fondo especial temporal' propuesto en el artículo.

Por lo anterior, esta Cartera recomienda que el Honorable Congreso de la República analice la posibilidad de no continuar con el trámite legislativo del artículo 4 del Proyecto de Ley.