



La educación
es de todos

Mineducación

Bogotá D.C.,

Doctor

ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA

Secretario Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad

Referencia: Concepto al Proyecto de Ley 286 de 2021 Cámara

Respetado doctor Guerra, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley No. 286 de 2021 Cámara **“Por la cual se establecen medidas de reconocimiento al personal de primera línea de atención de la pandemia originada por el COVID-19 – Héroes de la pandemia– y se crean beneficios e incentivos para las personas que conforman el talento humano en salud y otros individuos vinculados a los servicios de salud en el territorio nacional con ocasión de pandemias y/o emergencias sanitarias”** 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: Autores: H.S. Daira Galvis Méndez, H.S. Fabián Gerardo Castillo Suárez, H.S. Temístocles Ortega Narváez, H.S. Rodrigo Lara Restrepo, H.S. Javier Mauricio Delgado Martínez, H.S. Manuel Bitervo Palchucan Chingal, H.S. Antonio Sanguino Pérez, H.S. Ana María Castañeda Gómez, H.R. José Daniel López Jiménez, H.R. Julián Peinado Ramírez, H.R. Alejandro Alberto Vega Pérez, H.R. John Jairo Roldán Avendaño, H.R. Norma Hurtado Sánchez, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Harry Giovanni González García, H.R. Erwin Arias Betancur, H.R. Eloy Chichí Quintero Romero, H.R. Karen Violette Cure Corcione, H.R. Oswaldo Arcos Benavides, H.R. Carlos Mario Farelo Daza, H.R. César Augusto Lorduy Maldonado, H.R. José Luis Pinedo Campo, H.R. Gustavo Hernán Puentes Díaz, H.R. Karina Estefanía Rojano Palacio, H.R. Héctor Javier Vergara Sierra, H.R. Aquileo Medina Arteaga, H.R. Mauricio Parodi Díaz, H.R. Salim Villamil Quessep, H.R. Jaime Rodríguez Contreras, H.R. Jairo Reinaldo Cala Suárez, H.R. José Luis Correa López, H.R. Henry Fernando Correal Herrera, H.R. Jairo Giovany Cristancho Tarache, H.R. Jairo Humberto Cristo Correa, H.R. Faber Alberto Muñoz Cerón, H.R. Jhon Arley Murillo Benítez, H.R. Adriana Magali Matiz Vargas, H.R. Jaime Felipe Lozada Polanco, H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa, H.R. Katherine Miranda Peña
Ponentes: H.R. Henry Fernando Correal Herrera, H.R. Ángela Patricia Sánchez Leal

Aprobó: 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. 286 de 2021 Cámara “Por la cual se establecen medidas de reconocimiento al personal de primera línea de atención de la pandemia originada por el COVID-19 – Héroes de la pandemia– y se crean beneficios e incentivos para las personas que conforman el talento humano en salud y otros individuos vinculados a los servicios de salud en el territorio nacional con ocasión de pandemias y/o emergencias sanitarias”

I. Objeto

La iniciativa tiene por objeto establecer medidas de reconocimiento al personal de primera línea de atención de la pandemia originada por el COVID-19 – Héroes de la pandemia– y la creación de beneficios para las personas que conforman el talento humano en salud y otros individuos vinculados a los servicios de salud en el territorio nacional, para garantizar su bienestar y acompañamiento con ocasión de pandemias y/o emergencias sanitarias declaradas con ocasión de una pandemia.

En relación con esta Cartera, el presente proyecto de ley busca en su artículo 11 un descuento del 20% en las matrículas para beneficiarios de la ley y sus hijos en programas académicos que cursen en instituciones públicas, aplicable a todos los programas académicos, así como en los derechos de grado y demás trámites administrativos educativos, durante la vigencia del beneficio.

De igual manera, en el artículo 12, el proyecto de ley pretende que el Gobierno Nacional, en cabeza de esta Cartera cree un fondo de becas para pregrado y posgrado en universidades nacionales y del exterior, destinado exclusivamente los beneficiarios del presente capítulo y sus hijos.

Exposición de motivos

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.

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

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.

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



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, sus autores no abordan, de manera concreta y razonada, el estudio de los artículos 11 y 12 relacionados con el sector educativo, por cuanto no se tiene en cuenta lo estipulado en el ordenamiento jurídico respecto al impacto fiscal y presupuestal que podría generar la expedición de dichas normas.

Tampoco se desarrolla de manera concreta, suficiente y razonada, el estudio de lo referido a las becas que se pretenden otorgar, desconociendo lo establecido en el ordenamiento jurídico sobre el tema; así como las condiciones de acceso y población beneficiada.

Por lo anterior, de manera respetuosa se sugiere que dicho examen podría profundizarse en aras de robustecer el sentido y alcance de estas normas, con el fin de cumplir con los objetivos de los artículos 144 y 145 de la Ley 5 de 1992.

II. Consideraciones Técnico – Jurídicas

Una vez analizada la iniciativa legislativa puesta en consideración, y en cumplimiento de las funciones asignadas mediante Decreto 5012 de 2009, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que es de su competencia el estudio del proyecto de ley, en particular de sus artículos 11 y 12, y una vez analizado el presente texto estima necesario exponer algunas consideraciones.

Respeto a lo propuesto esta Cartera se permite indicar que los beneficiarios de la iniciativa serían esencialmente personas del sector salud y protección social (y sus hijos, incluyendo a las personas que desarrollen servicios administrativos, logísticos, de mantenimiento o aseo, entre otros, que hayan prestado sus servicios por al menos cien días calendario durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y pertenezcan a la primera línea de defensa de atención de la pandemia originada por el COVID- 19.

Sobre el particular, es de anotar que la focalización de recursos públicos para programas sociales en el país se hace a través del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – Sisben. No obstante, se observa que en la población beneficiaria del proyecto de ley no existe una restricción frente a la condición socioeconómica de dicha población, por lo que al final podría promover que personas con suficiente capacidad de pago accedan a beneficios sociales, en detrimento de la población más vulnerable del país y en contravía de la equidad en el gasto público.

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



- **Artículo 11**

Artículo 11. Descuento en matrículas. *Durante el tiempo de duración de la pandemia o la declaratoria de emergencia sanitaria y hasta 10 años después de la culminación de cualquiera de las dos circunstancias descritas, la que ocurra después, los beneficiarios del presente capítulo y sus hijos tendrán derecho a un descuento del 20% del valor de la matrícula en programas académicos que curse en instituciones públicas, aplicable a todo el programa académico, así como en los derechos de grado y demás trámites administrativos educativos, siempre que se encuentre en el término de vigencia del beneficio.*

El artículo 11 del Proyecto de Ley establece primordialmente tres beneficios sobre los que es preciso hacer referencia: 1) Descuento en el valor de matrícula; 2) Descuento en el valor de derechos de grado y 3) Descuentos en los demás trámites administrativos, todos ellos en instituciones de educación superior públicas.

Sobre el descuento en los valores de matrícula, se observa que en el Proyecto de Ley no se acota este beneficio a un nivel específico de formación, por ende, deja la puerta abierta para que el descuento del 20% del valor de matrícula aplique tanto para programas del nivel de pregrado (Técnico Profesional, Tecnológico y Profesional Universitario) como del nivel de posgrado (Especialización, Maestría y Doctorado).

Al respecto, el Ministerio reconoce la importancia del artículo, pero advierte que la disposición relacionada podría llegar a vulnerar el principio de autonomía universitaria estipulada en el artículo 69 de la Constitución Política y desarrollada mediante los artículos 28 y 29 de la precitada Ley 30 de 1992, en virtud de la cual, las IES disponen de autodeterminación administrativa que se concreta en la capacidad de: «(i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y periodos de sus directivos y administradores; (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iv) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (v) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (vi) administrar sus propios bienes y recursos»⁵, atribuciones que se derivan del sentido original de esta autonomía, enfocada en el respeto de las actividades formativas que desarrollan las Instituciones de Educación Superior, procurando así, evitar la intervención de agentes externos que puedan llegar a afectar la libertad de cátedra y pensamiento.

La garantía de la autonomía universitaria está dirigida a evitar la intervención del Gobierno y de cualquier agente político externo en las actividades administrativas que desarrollen las mencionadas instituciones.

Al respecto, la Corte Constitucional por medio de la Sentencia T-310 de 1999 indicó que:

«podemos deducir dos grandes vertientes que definen el contenido de la autonomía de las instituciones educativas superiores. De un lado, la dirección ideológica del centro educativo (...) Y, de otro lado, la potestad para dotarse de su propia organización interna, lo cual se concreta en las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, en el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes».

⁵ Sentencia de la Corte Constitucional C-1435 de 2000



Así entonces, las instituciones de educación superior se encuentran plenamente facultadas para definir y organizar sus propias labores académicas, administrativas, financieras, culturales y científicas, según el modelo educativo que hayan adoptado y de acuerdo con sus orientaciones ideológicas y académicas.

Por su parte el cobro de derechos pecuniarios por parte de las instituciones de educación superior obedece a la retribución económica por los costos en que incurren al ofrecer los servicios educativos, respecto de los diferentes programas académicos. Dicho cobro debe efectuarse de conformidad con lo definido en el reglamento estudiantil de la respectiva institución de educación superior y lo aprobado en su normatividad interna.

En este sentido, al imponer descuentos de matrícula, derechos de grado y demás trámites administrativos, se podría vulnerar el derecho constitucional de la autonomía universitaria de las instituciones de educación superior públicas, el cual se deriva en una autonomía académica, administrativa y financiera (conforme al artículo 57 de la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior) en ejercicio del cual ellas se dan sus propios regímenes para, entre otros, establecer y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y función institucional.

Aunado a lo anterior, la implementación de esta medida incidiría negativamente en la situación financiera de las instituciones de educación superior públicas, ya que se verían reducidos sus ingresos en actividades que son de su propio arbitrio, generando un desequilibrio en su régimen financiero, toda vez que la iniciativa no define fuentes de financiación a través de las cuales las IES pueden otorgar los beneficios.

Adicionalmente, es necesario indicar que dicha propuesta podría llegar a beneficiar a población que no requiere de los descuentos propuestos, toda vez que la iniciativa no expone una restricción frente a la condición socioeconómica de dicha población, por lo que al final podría promover que personas con suficiente capacidad de pago accedan a beneficios, en detrimento de la población más vulnerable del país y en contravía de la equidad en el gasto público.

Ahora bien, respecto al descuento de matrícula en las instituciones de educación superior públicas es necesario señalar que en el marco de la actual situación de emergencia y gracias al trabajo conjunto con los gobiernos departamentales y municipales y con las Instituciones de Educación Superior (IES), el Gobierno Nacional ha venido avanzando en el desarrollo e implementación de medidas que permitan a las instituciones y a los estudiantes y sus familias, mitigar los efectos derivados de la pandemia del Covid-19.

El Gobierno Nacional, comprometido con la educación superior pública y en un trabajo en equipo con mandatarios locales e Instituciones de Educación Superior, ha destinado más de \$2,33 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

Dando continuidad a las medidas referidas anteriormente, el Gobierno Nacional informó el pasado 11 de mayo de 2021 la destinación de nuevos recursos que permitirán avanzar en la gradualidad de la gratuidad en el valor de la matrícula de estudiantes de estratos 1, 2 y 3 que cursan programas técnicos profesionales, tecnológicos y universitarios en las 63 IES públicas del país, en el segundo período académico de 2021. En este sentido, serán cerca de 695 mil estudiantes de estratos 1, 2 y 3 para los cuales el monto semestral del valor de la matrícula, después de los descuentos realizados por aportes recurrentes de entidades territoriales, deducciones realizadas por las mismas IES, descuentos por votaciones, entre otros. La medida



será financiada a través de los recursos ya dispuestos a través de programas para el acceso y permanencia como Generación E, los nuevos recursos que serán asignados desde el Fondo Solidario para la Educación y los aportes de gobernaciones y alcaldías.

En este sentido, el Ministerio de Educación Nacional, una vez el presidente Iván Duque realizó el anuncio de la política de Matrícula Cero para los estudiantes de estratos 1, 2 y 3, inició un recorrido por todo el país, con el objetivo de firmar con cada una de las 63 Instituciones de Educación Superior públicas, los memorandos de intención donde se establecieron los principios bajo los cuales se guiarán los esfuerzos del Gobierno Nacional, Entidades Territoriales y las Instituciones de Educación Superior para promover la Matrícula Cero. Este ejercicio finalizó el pasado mes de julio y se convierte en una acción más para brindar oportunidades a todos los jóvenes del país.

Ahora bien, con el objetivo de garantizar los recursos necesarios y avanzar en la gradualidad de la gratuidad en la educación superior pública para los estudiantes más vulnerables como política de Estado, el Gobierno Nacional sancionó el 14 de septiembre la Ley 2155 de 2021 “Ley de Inversión Social”, tras lograr un consenso importante con múltiples sectores de la sociedad y el trabajo articulado con el Congreso sobre las necesidades que se deben resolver, como atender a los más vulnerables, generar oportunidades de educación y empleo.

Es así como la aprobación de la gratuidad, establecida en el artículo 27 de la Ley de Inversión Social, 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 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.

Para la implementación de la gratuidad en la Educación Superior, se suscribieron acuerdos de acuerdos con las 63 IES públicas del país y las cuales avanzan en el reporte de los cerca de 695.000 estudiantes de estratos 1,2 y 3 que recibirán el beneficio durante este semestre. Con la Ley de Inversión Social, se garantizan los recursos para hacer permanente esta política de gratuidad favoreciendo a los jóvenes de las familias vulnerables 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.



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, así como 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.

Bajo este contexto, esta Cartera recomienda se elimine el artículo analizado teniendo en cuenta la posible afectación al principio constitucional de autonomía en términos financieros, la ausencia de un análisis de impacto fiscal que determine la fuente de ingresos adicional para dar cumplimiento a los descuentos propuestos y el desarrollo de la política de Gradualidad en la Gratuidad en la Gratuidad de la Educación Superior Pública en el marco de la Ley 2155 de 2021 “Ley de Inversión Social” y el Decreto 1667 de 2021, en el cual podrán ser beneficiarios la población objeto de la iniciativa.

- **Artículo 12**

Artículo 12. Becas para personal sanitario. *El Gobierno Nacional creará un fondo de becas para pregrado y posgrado en universidades nacionales y del exterior, destinado exclusivamente los beneficiarios del presente capítulo y sus hijos. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, en un término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente Ley deberá regular lo dispuesto en el presente artículo, incluyendo el monto y condiciones para el cumplimiento de esta disposición”.*

El Ministerio de Educación Nacional se permite señalar que, en el marco de la política de fomento al acceso a la educación superior, esta Cartera 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 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 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 de los jóvenes con vulnerabilidad socioeconómica 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 se apoyarán 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 que se otorgan 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 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.

Ahora bien, en cuanto a los requisitos para acceder al Fondo Generación E - componente de Equidad para la vigencia 2022, le informamos 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.colombiaprende.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 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. 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 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.

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 Saber 11° 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 las pruebas saber 11.
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.

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 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 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 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 acceder 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”

De otra parte, es necesario precisar que los recursos del presupuesto general de la Nación destinados a las estrategias de financiación a la demanda de educación superior 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 población específica, sin determinar recursos nuevos, implica dejar de asignarle recursos a jóvenes en situación de vulnerabilidad y con mérito académico.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que las estrategias de financiación a la demanda que desarrolla el Ministerio de Educación Nacional cubren la cohorte completa de los beneficiarios, es importante resaltar que la implementación de un programa de becas, afectaría 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 mencionado anteriormente de líneas especiales de créditos condonables y subsidios educativos para el acceso a educación superior.



De otra parte y acorde con lo expuesto en el análisis del artículo anterior, gracias al trabajo conjunto con los gobiernos departamentales y municipales y con las Instituciones de Educación Superior (IES), el Gobierno Nacional ha venido avanzando en el desarrollo e implementación de medidas que permitan a las instituciones y a los estudiantes y sus familias, mitigar los efectos derivados de la pandemia del Covid-19.

El Gobierno Nacional, comprometido con la educación superior pública y en un trabajo en equipo con mandatarios locales e Instituciones de Educación Superior, ha destinado más de \$2,33 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, una medida que beneficia a cerca de 695 mil estudiantes que representan el 97% del total de pregrado de las IES públicas y que avanzó en el propósito de lograr la gratuidad en la educación superior.

Es de señalar que para la implementación de la gratuidad en la Educación Superior en el segundo semestre 2021, 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.

Estos recursos contemplan los ya dispuestos por 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.

De otra parte, como lo expresó el Presidente de la República, el objetivo era lograr que la gratuidad en la educación superior fuera política de Estado, por ello dentro del proyecto de inversión social, 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.



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.

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 disfrutaban del Plan de Auxilios, a más de 100,000 usuarios de fondos en administración, así como 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 esta forma, con el liderazgo del presidente Iván Duque, el Gobierno Nacional avanza en una educación superior de calidad e incluyente, a través de la Gratuidad en la Educación Superior Pública, Generación E, el Fondo Solidario por la Educación, los alivios en créditos del Icetex y el fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior públicas; les cumple a los jóvenes y sus familias, contribuyendo a transformar la educación y desarrollar los territorios.

De acuerdo con lo expuesto, el país cuenta con un portafolio amplio y consolidado de líneas especiales de créditos condonables y subsidios educativos para el acceso a educación superior, a las cuales pueden acceder las personas objeto de la iniciativa, por lo cual no se considera pertinente crear nuevas becas, teniendo en cuenta que su implementación podría afectar la sostenibilidad financiera de los programas que actualmente implementa el Ministerio de Educación Nacional, mediante los cuales se otorgan 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.

Debe tenerse en cuenta que el Marco de Gasto de Mediano Plazo está comprometido plenamente con los costos que implican la financiación actual y futura para garantizar la formación completa de los actuales y nuevos beneficiarios de las estrategias mencionadas anteriormente. Por este motivo y sin perjuicio del concepto que emita el Ministerio de Salud y Protección Social esta recomienda la eliminación del artículo del proyecto de ley.



III. Consideraciones Fiscales

El Proyecto de Ley en trámite tiene por objeto establecer medidas de reconocimiento al talento humano en salud de primera línea para atención de la pandemia originada por COVID 19 – Héroes de la pandemia– y otros individuos vinculados a los servicios de salud en el territorio nacional, para garantizar su bienestar. Se revisará la incidencia fiscal en el sector educativo de su artículo 11.

El artículo 11 ordena que durante la pandemia o la declaratoria de emergencia sanitaria, y hasta 10 años después de la culminación de cualquiera de las dos circunstancias descritas, la que ocurra después, los beneficiarios (personal de la salud -héroes de la pandemia-) y sus hijos tendrán derecho a un descuento del 20% del valor de la matrícula en programas académicos que cursen en instituciones públicas (aplicable a todo el programa académico), así como en los derechos de grado y demás trámites administrativos educativos.

Con relación al tema de la iniciativa, es necesario tener en cuenta 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”), 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 periodos 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 periodo 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 beneficiarios de este proyecto de ley -héroes de la pandemia y sus hijos- que cumplan con las condiciones exigidas por el reglamento de cada Fondo, podrán ser beneficiarios de estos apoyos económicos gubernamentales.

La implementación de los incentivos propuestos en el proyecto de ley representa un fuerte impacto financiero y fiscal en los recursos del sector educativo debido a que en el objeto del Proyecto de Ley se incluyen como beneficiarios de los incentivos al talento humano en salud de la primera línea de atención de la pandemia originada por el COVID-19 – Héroes de la pandemia– y ‘otros individuos vinculados a los servicios de salud’ y sus hijos, los cuales constituyen un amplio ámbito de beneficiarios para aplicar los beneficios que se esperan crear. Por otra parte, al beneficiar de manera indiscriminada trabajadores del sector salud y sus hijos no se contempla cuáles estudiantes puedan tener capacidad de pago para financiar sus programas universitarios y se dejan de priorizar los recursos del sector hacia los estudiantes más vulnerables de la población, objetivo fundamental de las políticas de fomento al acceso y permanencia en la educación superior pública del país.

Por otra parte, la implementación de la iniciativa incluida en el proyecto de ley, vulnera la autonomía universitaria (autorregulación y autodeterminación) y administrativa de la que gozan por la Constitución y la Ley las Instituciones de Educación Superior, en la medida en que las ramas legislativa y ejecutiva no pueden interferir en el acceso a los programas para beneficiar a determinada población, la formación académica de las personas, ni en el campo académico, la orientación ideológica y en el manejo administrativo y financiero de dichas instituciones. Tampoco obligar a que las Instituciones de Educación Superior otorguen descuentos indiscriminados en las matrículas de la manera en la que lo propone la iniciativa. La autonomía universitaria y la prestación del servicio público de la educación superior está libre de interferencias de los centros de poder ajenos al proceso formativo. Esta facultad pretende evitar la intromisión del poder público en la labor de las Universidades.

En materia fiscal relacionada con la educación superior, se resalta que en el marco de la autonomía universitaria, las instituciones de educación superior determinan en sus planes educativos el uso e inversión de los recursos de los que disponen. Es decir que aspectos como el manejo administrativo y financiero de dichas instituciones, la prestación del servicio público de la educación superior y sus costos no pueden ser exigidas a las Instituciones de Educación superior desde la rama legislativa ni desde la Nación (en desarrollo del principio constitucional y legal de la autonomía universitaria) debido a que descuentos como los que propone el proyecto de Ley (del 20% del valor de la matrícula) es facultativo de cada institución y programa, pues estas tienen autonomía pedagógica, financiera y administrativa de acuerdo a lo que definan y



descuentos como los sugeridos no pueden ser definidos ni obligatorios desde ningún otro nivel de gobierno.

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 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.

Por otra parte que una vez revisado el Proyecto de Ley, el Ministerio de Educación Nacional observa que éste no incluye un análisis del impacto fiscal que permita inferir la fuente de financiación de las actividades propuestas que demanden un cálculo presupuestal, por lo que se sugiere respetuosamente, incluir en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de dicho costo, en cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal de los que tratan el artículo 334 de la



Constitución Política y el artículo 7 de la Ley 819 de 2013. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-502 de 2007 indicó que los informes de impacto fiscal “constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República (...)”.

En ese contexto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-315 de 2008 concluyó que: “un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas”. En tal sentido, es importante contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues en los términos de la Sentencia C-490 de 2011: “Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno”.

Es claro que Colombia ha desarrollado múltiples acciones que redundan en la creación de una sólida política pública en fomento al acceso y permanencia en educación superior, por lo cual se le sugiere de manera respetuosa al Honorable Senado de la República no continuar con el trámite legislativo del artículo 11 del presente Proyecto de Ley, considerando las consideraciones técnicas, jurídicas y fiscales antes presentadas, así como las recomendaciones del presente concepto.

Finalmente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 (normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal), que indica que la exposición de motivos y las ponencias de los proyectos de ley deben incluir expresamente un concepto sobre el impacto fiscal y la fuente de ingresos adicional para el financiamiento de los costos de las medidas y con el principio de sostenibilidad fiscal incluido en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia, dado que verificada la iniciativa no se encuentra dentro de la misma el análisis referido, este Ministerio sugiere de manera respetuosa al Honorable Senado de la República cumplir lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, con relación al análisis del impacto fiscal de la iniciativa y adicionalmente elevar la solicitud de concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con el principio de sostenibilidad fiscal del artículo mencionado de la Constitución Política de Colombia.

IV. RECOMENDACIONES

Con base en las anteriores consideraciones el Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de sus funciones asignadas mediante Decreto Nacional 5012 de 2009 de manera respetuosa y reconociendo la importancia de la iniciativa, comedidamente se permite recomendar:

- Eliminar el artículo 11 del presente proyecto de ley, debido a la posible afectación del principio constitucional de autonomía universitaria en términos financieros, la ausencia de un análisis de impacto fiscal que determine la fuente de ingresos adicional para dar cumplimiento a los descuentos propuestos y el desarrollo de la política de Gradualidad en la Gratuidad en la Gratuidad de la Educación Superior Pública en el marco de la Ley 2155 de 2021 “Ley de Inversión Social” y el Decreto 1667 de 2021, en el cual podrán ser beneficiarios la población objeto de la iniciativa.



- Eliminar el artículo 12, toda vez que el país cuenta con un portafolio amplio y consolidado de líneas especiales de créditos condonables y subsidios educativos para el acceso a educación superior, a las cuales pueden acceder las personas objeto de la iniciativa, mediante los cuales se otorgan 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.
- En relación con los dos artículos mencionados, este Ministerio considera necesario que se tenga en cuenta que la iniciativa podría promover el otorgamiento o acceso a beneficios de programas sociales del Estado a personas que en algunos casos pueden contar con la capacidad de pago, en detrimento de la población más vulnerable del país.