



Bogotá,

Doctora
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria General
Comisión Tercera
Cámara de Representante
Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D. C.



Asunto: Observaciones al proyecto de ley No. 418/21 Cámara – 082-21 Senado “*Por medio de la cual se establecen alivios a los beneficiarios de créditos reembolsables del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX y se dictan otras disposiciones*”

Respetada Dra. Elizabeth

Con nuestro acostumbrado respeto presento a la Honorable Cámara de Representantes las observaciones que el Ministerio de Educación Nacional tiene respecto al proyecto de ley No. 418/21 Cámara – 082-21 Senado “*Por medio de la cual se establecen alivios a los beneficiarios de créditos reembolsables del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX y se dictan otras disposiciones*” en los siguientes términos.

Esta Cartera comparte y celebra todas aquellas iniciativas que propendan porque todos los actores del sistema educativo nacional participen y contribuyan en el propósito de ayudar a los estudiantes colombianos, que ingresan a la educación superior a mantenerse en ella, permitiéndoles cumplir totalmente su proyecto educativo y afianzarlo hacia niveles de formación más especializados.

Ahora bien, el país ha venido implementando políticas orientadas a promover un mayor acceso a la educación superior. Como resultado de los esfuerzos realizados en los últimos años, se destaca el incremento sostenido de la matrícula, la disminución de la deserción y el aumento de la cobertura mediante la creación de nuevos cupos, dirigidos principalmente a la población de niveles socioeconómicos bajos. Estos esfuerzos han sido focalizados; en la actualidad más del 60% de los nuevos estudiantes que ingresan a educación superior provienen de hogares cuyos ingresos no superan los dos salarios mínimos mensuales. El país registra una tasa de cobertura en educación superior para la vigencia 2019 de 52,2%, lo que supone un crecimiento de más de 15 puntos porcentuales en los últimos diez años (para 2010 la tasa de cobertura era del 37%).

En esta materia, el Gobierno Nacional ha adelantado acciones para el fortalecimiento de la educación superior, logrando definir a través de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, y en las bases del plan, el siguiente objetivo para la educación superior:

“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 de los jóvenes con vulnerabilidad socioeconómica y con mérito académico de todas las regiones. 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. En su segundo año de funcionamiento, más de 163 mil jóvenes son beneficiarios del Programa, y tiene una cobertura en el 98% de los municipios de todo el territorio nacional. Generación E ha permitido avanzar significativamente en el cierre de brechas de acceso, brindando oportunidades a los jóvenes con mayor vulnerabilidad socio económica a lo largo de todo el territorio nacional; a los



jóvenes de las zonas rurales dispersas; y a grupos poblacionales que históricamente no accedían a la educación superior (indígenas, comunidades negras, víctimas del conflicto armado, población con discapacidad, entre otras).

En las circunstancias actuales derivadas del COVID-19, Generación E se ha convertido en una herramienta fundamental para las familias colombianas, pues otorga financiación para el acceso y permanencia en las instituciones de educación superior; aumenta las posibilidades de tener mejores condiciones de vida para el estudiante y su familia, mediante la inserción en el mercado laboral de sus beneficiarios; y en el largo plazo, favorece la generación de mayores oportunidades de crecimiento económico y de reducción de la pobreza.

A programas como Generación E se han sumado iniciativas adicionales como la línea de auxilios para el pago de la matrícula de los estudiantes más vulnerables de las instituciones de educación superior públicas, creada en el marco del Decreto Legislativo 662 de 2020, por el cual se creó el Fondo Solidario para la Educación. El fondo hace parte de las medidas tomadas por el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia por el coronavirus (Covid-19), en orden a promover el acceso y la calidad en el servicio de la educación superior, a la cual se han sumado esfuerzos y recursos de entidades territoriales y de Instituciones de Educación Superior.

Bajo este marco, el Gobierno Nacional comprometido con la equidad en la educación superior y la transformación social de los territorios, y en equipo con mandatarios locales e Instituciones de Educación Superior, logró destinar más de \$2,3 billones para apoyar a estudiantes de las 63 instituciones de educación superior públicas 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 estos esfuerzos, 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.

Conforme 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 presentado y discutido en el Congreso, se incluyó el artículo que materializaba dicho propósito con el que se honraría el anhelo de los jóvenes de las familias socioeconómicamente más vulnerables del país.



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

En este orden de ideas, el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 fue 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 más vulnerables en las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas. De esta forma se marca un hito en la Educación Superior del país.

El Gobierno Nacional, en un trabajo en equipo con las Instituciones, ha venido avanzando exitosamente en su implementación. Los giros de recursos de matrícula se han venido realizando de manera oportuna, conforme avanza el proceso de reporte de los estudiantes, de acuerdo con los calendarios académicos de las instituciones y el esquema de desembolsos establecido.

Adicionalmente, es de indicar 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.

Por otro lado, con la entrada en vigor de la Ley de inversión social, el ICETEX continuará y fortalecerá los 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.

De esta manera, el Gobierno del presidente Iván Duque, avanza en acciones concretas que contribuyen a la equidad y a la transformación social de los territorios, y ratifica su compromiso con los jóvenes y la Educación Superior.

Bajo este contexto, esta Cartera se permite manifestar que, si bien la iniciativa presenta un capítulo relacionado sobre el impacto el fiscal, el mismo no expone la creación de nuevos recursos que permitan materializar la propuesta de la iniciativa. Por lo tanto, solo hace referencia a los recursos que ha dispuesto el Gobierno Nacional para disminuir las consecuencias negativas generadas por la pandemia, por ello, relacionan los recursos del Plan de Reactivación Económica y del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME); indicando que éstos podrán ser utilizados para otorgar los descuentos y condonaciones de los créditos reembolsables adquiridos en el año 2020.

Por este motivo, es necesario advertir que la destinación de estos recursos para la materialización de la propuesta podría generar una desfinanciación de las acciones que se tiene previstas en el marco del Plan de Reactivación Económica y el FOME.

Por esta razón, consideramos que la iniciativa carece de un análisis de impacto fiscal que permita estimar, hacer efectivo y sostenibles en el tiempo, los fines perseguidos con el proyecto de ley. Solo se limita a disponer el incentivo de condonación de parte del capital y de los intereses, sin tener en cuenta que a la fecha estos últimos son susceptibles de condonación en las líneas propias del ICETEX de acuerdo con lo previsto en reglamento de cartera y cobranza.

Sobre el tema, el Ministerio de Hacienda indicó en su concepto que frente a la autorización al Gobierno Nacional para apropiar recursos presupuestales, ello desconoce que es materia de la Ley Orgánica de Presupuesto y adicionalmente tendría que estar sujeto a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin en el Presupuesto General de la Nación, pues de conformidad con el artículo 151 y el artículo 352 de la Constitución Política de Colombia: “(...) *La Ley Orgánica de Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación*”. Al respecto, debe tenerse en cuenta lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C- 652 de 2015¹:

“5.14. En efecto, como ya ha sido señalado, el artículo 151 de la Carta le atribuye al Congreso de la República la facultad de expedir leyes orgánicas a las cuales se sujetará el ejercicio de la actividad legislativa, autorización que incluye la expedición de normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. La citada disposición, se encuentra en plena correspondencia con el artículo 352 del mismo ordenamiento Superior, que le ordena al Congreso la regulación en la ley orgánica del presupuesto, de lo relacionado a la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, no sólo de la Nación, sino también de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.

(...)

5.17. Como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación, “las normas orgánicas, entre las cuales se incluyen las de presupuesto, tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control de constitucionalidad que lleva a cabo esta Corporación deba implicar

¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-- 652 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



que se confronte la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica [la cual] viene a constituirse en límite, directriz y referencia obligada de la ley ordinaria”.[37]

5.18. En la misma dirección, este Tribunal ha sostenido que, dado su especial rango y jerarquía, “las leyes orgánicas son parámetros del análisis de constitucionalidad en sentido lato, en tanto y en cuanto se trata de normas de naturaleza supra legal que implican un límite a la actuación de las autoridades y al margen de configuración del Congreso.” [38]

5.19. A este respecto, en la Sentencia C-600A de 1995, recientemente reiterada en la Sentencia C-052 de 2015, la Corte se refirió a las circunstancias que dan lugar a la violación de la reserva de ley orgánica, señalando que la misma se estructura cuando “el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas, pues la Carta distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, y atribuye a cada una de ellas la regulación de materias diversas”. En el mismo fallo, se precisó que dicha violación conlleva un vicio de competencia del Congreso, en el sentido que este órgano no se encuentra facultado para tramitar y aprobar “por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica”. (...)

Teniendo en cuenta lo anterior, cada una de las entidades involucradas tendrá que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo ha dispuesto el Estatuto Orgánico de Presupuesto² (EOP):

“Artículo 39. Los gastos autorizados por Leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993”.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, en sentencia C-157 de 1998³, precisó:

“la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo, (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP.)”.

Por otra parte, el citado Estatuto Orgánico, establece:

“Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto”. (Ley 38/89, artículo 27. Ley 179/94, artículo 20).

En este caso, de conformidad con el EOP, cada sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que de acuerdo con las competencias del sector presupuestal se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, acorde con las directivas presidenciales de austeridad en dichos gastos. Por lo que las autorizaciones incluidas en la iniciativa del asunto estarían viciadas por ser reserva de la Ley Orgánica.

Del mismo modo, es importante recordar que los recursos para el fomento de la educación superior son apropiados en el PGN de manera global al Ministerio de Educación Nacional y es dicha Entidad, en virtud de la autonomía presupuestal que le confiere el artículo 110

² COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-157 de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.



del Estatuto Orgánico del Presupuesto, como cabeza del Sector, la encargada de definir y priorizar los recursos que considere pertinentes para el Icetex, de suerte que lo pretendido deberá ser realizado en el marco de las apropiaciones establecidas en el presupuesto del Sector Educación y de las proyecciones de gasto de mediano plazo respectivas.

Es pertinente mencionar que el Proyecto de Ley en las condiciones en las que está planteado, genera impacto fiscal, el cual se estima en 299.873 millones y en caso de que el Proyecto de Ley busque extender el alivio a toda la cohorte 2020, el valor presupuestal estaría alrededor de \$1.375 billones con corte a 31 de diciembre de 2021. Sin que se determine una fuente de recursos claramente identificable a ser utilizada y de donde surjan los recursos necesarios para la financiación, ni la relación de ese escenario financiero con el marco fiscal de mediano plazo sin afectar las acciones previstas en el marco del Plan de Reactivación Económica, el FOME y el presupuesto General de la Nación para la vigencia 2022.

Por lo tanto, al analizar el alcance propuesto de la iniciativa, se observa como comparte el espíritu de las medidas que han sido implementadas por el Gobierno Nacional y aquellas definidas por el Congreso de la República y contenidas en la Ley de Inversión Social y el Decreto 1667 de 2021. Por consiguiente, se sugiere de manera respetuosa revisar la oportunidad y pertinencia de implementar una medida como la expuesta, con los altos costos fiscales que ella conlleva, en un contexto en el cual ya se están otorgando soluciones eficaces a los usuarios de la entidad que se encuentran en dificultades. En ese sentido, y reconociendo el espíritu que la anima, se sugiere revisar cuales serían los elementos ausentes en las acciones ya implementadas que podrían incorporarse en los mecanismos ya en curso o en aquellos que están próximos a ser creados para este propósito.

Finalmente, le anexamos el concepto que emitió esta Cartera sobre la iniciativa a través del oficio 2021-EE-325015 del 14 de septiembre de 2021 y el concepto que formuló el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio 2-2021-050075 del 27 de septiembre de 2021 para su conocimiento.

Esperamos que la información suministrada contribuya a tener más elementos para la discusión del proyecto de ley y quedamos prestos a resolver cualquier inquietud adicional sobre el particular.

Cordialmente,

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ

Ministra de Educación Nacional

Copia: Autor: Senador José Alfredo Gnecco

Ponentes: Representante John Jairo Roldán Avendaño y Representante Nidia Marcela Osorio Salgado

Anexo: 1. Concepto Ministerio de Educación Nacional - Oficio 2021-EE-325015

2. Concepto Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Oficio 2-2021-050075

Aprobó: José Maximiliano Gómez Torres– Viceministro de Educación Superior