



Bogotá D.C.,

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA
Secretario General
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad



Asunto: Concepto a proyecto de ley No. 270 de 2021 Cámara.

Respetado Doctor Mantilla, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de ley No. 270 de 2021 Cámara "***Por medio de la cual se promueve la educación superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas***", con base en el informe de ponencia para segundo debate.

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

Cordialmente,

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autores: HH.RR. John Jairo Berrío López, John Jairo Bermúdez Garcés, Óscar Darío Pérez Pineda, Esteban Quintero Cardona, Nidia Marcela Osorio Salgado.
Ponente: H.R. Esteban Quintero Cardona.

Aprobó: José Maximiliano Gómez Torres – Viceministro de Educación Superior.
Luis Gustavo Fierro Maya – Jefe de la Oficina Asesora Jurídica
Oscar Javier Manrique – Jefe Oficina de Planeación y Finanzas

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



Concepto al proyecto de ley No. 270 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se promueve la educación superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas "

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

La iniciativa tiene como objeto promover el desarrollo económico del País y en especial la competitividad, la productividad y el emprendimiento, mediante el fomento de la educación superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas.

Motivación

La iniciativa señala que el Gobierno Nacional desde el Plan Nacional de Desarrollo ha identificado importantes posibilidades de mejora en torno a la capacitación de los colombianos, en las competencias necesarias para adaptarse a un entorno laboral y productivo cada vez más estrechamente relacionado con la tecnología. En este sentido, considera oportuno profundizar el conocimiento en carreras STEM (Ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas), como herramienta para generar desarrollo económico y capitalizar las oportunidades de la economía digital.

De otra parte, hace alusión a la Misión de Sabios indicando que esta tuvo como objetivo generar aportes a la construcción e implementación de la política pública de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación y a las estrategias que debe construir Colombia a largo plazo, para responder a los desafíos productivos y sociales de manera escalable, replicable y sostenible.

Expone que, en relación a la educación, la misión de sabios indicó que la educación es un factor crítico para el desarrollo humano y la transformación efectiva de las sociedades, y que lo será aún más en el contexto del cambio tecnológico acelerado. Una educación transformadora demanda pedagogías nuevas, por lo cual se hace necesario avanzar rápidamente en la universalización del acceso y la calidad de la educación.

Finalmente, realiza una exposición de los objetivos del Plan del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación 2018-2022 "El futuro Digital es de Todos", los CONPES 3920, 3975 y 3995, la relación del Crecimiento Económico y STEM con el fin de mencionar que a través de estos documentos el Gobierno Nacional ha establecido unas obligaciones y compromisos claros en relación con la formación en competencias para afrontar las realidades de la economía digital.

Bajo este contexto, el autor presenta las razones para incentivar y promover la educación superior en áreas de conocimiento STEM, que están directamente relacionadas con el logro de los objetivos establecidos por la política pública nacional.

Respecto a la exposición de motivos, esta Cartera considera loable y oportuna la iniciativa, pero llama la atención sobre la necesidad de desarrollar un acápite de impacto fiscal en el cual se determinen las fuentes de ingresos adicionales para dar cumplimiento a lo propuesto en el articulado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, lo cual se considera necesario toda vez que el proyecto de ley crea obligaciones financieras sin determinar las fuentes que cubrirán la misma.



Ahora bien, este Ministerio encuentra que algunas de las previsiones contenidas en la exposición de motivos están relacionadas con las medidas que el Gobierno Nacional ha adoptado en esta materia y que se presentan en el siguiente capítulo “Consideraciones técnico-jurídicas”, con la indicación de aspectos relevantes relacionados con política pública de fomento del acceso a la educación superior.

- ✓ El Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, Avance en el acceso en Educación Superior Pública.
- ✓ El programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior “Generación E”.
- ✓ El Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020.
- ✓ Los 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.
- ✓ Gratuidad en el valor de la matrícula para estudiantes de IES públicas, de estratos 1, 2 y 3 en el período académico 2021-2.
- ✓ La ruta para la consolidación como política pública de la gradualidad de la gratuidad en la educación superior pública.
- ✓ Desarrollo de la política pública de acceso a la educación superior a través del ICETEX.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que las acciones propuestas se asimilan a las que se encuentra adelanta actualmente en el marco de la política de fomento al acceso a la educación superior, por esta razón, a continuación, se presentan las estrategias y políticas relacionadas con el acceso al servicio de educación superior:

- **Del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”**

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 el marco de la política pública de fomento del acceso a la educación superior, el Ministerio de Educación Nacional 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 dentro del territorio nacional.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional ha adelantado acciones para el fortalecimiento de la educación superior, definiendo como objetivo para la educación superior en la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, y en las bases del plan:



“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 ese sentido, desde el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *“Pacto por Colombia, pacto por la equidad”* el Gobierno incorporó la estrategia de gradualidad en la gratuidad en el acceso a la educación superior pública de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad socio económica. El artículo 185 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, establece: **“Avance en el acceso en Educación Superior Pública: El Gobierno nacional avanzará en un proceso gradual para el acceso, permanencia y graduación en la educación superior pública de la población en condiciones de vulnerabilidad, incluida la rural, que sea admitida en una institución de educación superior pública, de formación técnica profesional, tecnológica y universitaria. Para este fin, podrán establecerse apoyos para pago de matrícula a través del Icetex y subsidios de sostenimiento con cargo a programas del Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y otras fuentes”**.

- **Del programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior “Generación E”**

En virtud de lo expuesto anteriormente y en desarrollo de las estrategias para incrementar el acceso a educación superior, con un énfasis en equidad y en la construcción de nuevas rutas de excelencia, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo *“Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad”*, se diseñó e implementó el Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior – “Generación E”. Desde el inicio del Programa y a corte del 31 de diciembre del 2021, 249.423 jóvenes se han vinculado a Generación E a través de sus componentes, 237.474 (95%) estudiantes en Equidad y 11.949 (5%) estudiantes en Excelencia. La cobertura territorial es



transcendental, 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, 81.093 (33%) corresponden a estudiantes que provienen de municipios rurales y PDET.

A continuación, se presenta los compontes de Equidad y Excelencia

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

En busca de avanzar en la gratuidad de la educación superior pública, 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 cubre hasta 4 SMMLV del valor de los derechos de matrícula que cobran las Instituciones de Educación Superior públicas, a través de subsidios a los estudiantes; además, se otorga un apoyo de sostenimiento para gastos académicos.

Con este componente se beneficiarán alrededor de 320.000 estudiantes entre 2019 y 2022, que tendrán acceso a las 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 puede 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 promueve 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.

Los requisitos para acceder en 2022 al Fondo Generación E, componente de Equidad, son los siguientes:

- a. Tener nacionalidad colombiana.
- b. Tener entre 14 a 28 años en el momento de validación de requisitos de la convocatoria a la cual aplica.
- c. Estar registrado en la base certificada nacional de SISBEN con un puntaje igual o inferior a C1.
- d. Si el estudiante pertenece a población indígena y no cuenta con registro en el SISBEN, deberá estar registrado en la base censal del Ministerio del Interior.
- e. No contar con título profesional universitario.



f. Estar registrado en el SNIES como matriculado en primer curso en calidad de estudiante nuevo, en un programa académico de pregrado con registro calificado vigente (programa técnico, tecnológico o universitario), impartido bajo cualquier metodología (presencial, distancia tradicional o virtual) en alguna de las Instituciones de Educación Superior públicas que estén vinculadas al componente de Equidad - Avance en la Gratuidad y que a su vez dispongan de cupos en el componente al momento de la verificación de los presentes requisitos por parte del Ministerio de Educación.

g. No ser beneficiario en estado activo de un Fondo administrado por el ICETEX que cubra costos de matrícula en educación superior.

- Excelencia: Reconocimiento a los mejores bachilleres del país

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

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

Para los estudiantes que deciden ingresar a una Institución de Educación Superior pública, se financiará el 100% del valor de la matrícula y se entregará un apoyo de sostenimiento. En este componente se le reconoce 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 que incluye el valor de la matrícula.

Por su parte para los estudiantes que ingresan a Instituciones de Educación Superior privadas, el costo del valor de la matrícula es financiado así: El 25% del valor de la matrícula semestral lo aporta la institución privada, el Estado aporta el 50% y el restante 25% se financia con recursos provenientes de aportes y/o donaciones de entidades públicas y/o privadas. Adicionalmente se entrega 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:

Grupo	Subgrupo			
Grupo A	A1			
	A2			
	A3			
	A4			
	A5			
Grupo B	B1	B6		
	B2			
	B3	B7		
	B4			
	B5			
Grupo C	C1	C6	C11	
	C2	C7	C12	C16
	C3	C8	C13	C17
	C4	C9	C14	C18
	C5	C10	C15	

Fuente: DNP

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.

Los resultados de Generación E han mostrado impactos positivos, no solo en el mejoramiento de las expectativas de igualdad de condiciones, sino en el cierre de brechas, al brindar oportunidades de acceso a jóvenes de escasos recursos económicos, jóvenes rurales y a población de especial protección constitucional. El programa reviste un gran impacto, no sólo por su cobertura, sino porque que introduce por primera vez en Colombia el avance gradual de la gratuidad en la educación superior pública para los jóvenes con mayor vulnerabilidad socioeconómica.

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; adicionalmente por sus efectos de aumentar las posibilidades de tener mejores condiciones de vida para el estudiante y su familia, la inserción en el mercado laboral de sus beneficiarios y en el largo plazo favorecer la generación de mayores oportunidades de crecimiento económico y de reducción de la pobreza. El componente de “Equidad” de “Generación E” permitirá que, en 2022, alrededor de 320.000 jóvenes accedan a las 63 IES públicas del país, recibiendo el pago del 100% del valor de la matrícula y además con apoyos de sostenimiento, como estrategia de permanencia y graduación.

- **Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020**



Dentro de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para mitigar los efectos sobre el sector educativo de la crisis generada por la pandemia del COVID-19, se creó el Fondo Solidario para la Educación mediante el Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020, con el objeto de mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo, estableciendo que el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) actúa como administrador de este.

Los recursos del Fondo Solidario para la Educación, administrado por el ICETEX, tienen como objetivo mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional, para apalancar los programas educativos allí referidos. El artículo 3 del mencionado Decreto establece que:

“Artículo 3. Uso de los recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación serán usados para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional, para apalancar los siguientes programas educativos:

- 1. Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado mediante el artículo 1 del Decreto 467 del 23 de marzo de 2020.*
- 2. Línea de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados.*
- 3. Línea de crédito educativo para el pago de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano.*
- 4. Auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior pública.”*

Con esta iniciativa se buscaba otorgar auxilios a más de 100.000 beneficiarios, dando prioridad a aquellos que se enfrentan a condiciones de vulnerabilidad por motivos de discapacidad, género, condición socioeconómica, disminución temporal o definitiva de su fuente de ingresos o problemas de salud derivados de la ocurrencia de la pandemia.

El Decreto contempla varias medidas:

La primera, el Plan de Auxilios de ICETEX, el cual ha beneficiado a la diciembre de 2021 a más de 160.000 estudiantes. El mismo fue ampliado hasta febrero de 2022, con una inversión del Gobierno Nacional que superará los \$53 mil millones, recursos que beneficiarán a familias de los estratos 1, 2 y 3, que representan el 95% de los beneficiarios de ICETEX;

La segunda, Crédito Condonable hasta el 100% para padres de familia, destinada al pago de pensiones de jardines y colegios privados con la que se han beneficiado a la fecha 126.845 familias.

Una tercera línea, condonable, para el pago de estudios de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano que ha beneficiado a 5.804 estudiantes.

La cuarta, apoyo al pago de matrículas de estudiantes de pregrado en condiciones de vulnerabilidad de las 63 IES públicas que benefició a cerca de 661 mil jóvenes, con un auxilio sobre el valor de la matrícula, de los cuales 507 mil estudiantes recibieron auxilios del 100% del valor de la matrícula, a través del Fondo Solidario de Educación, gracias al esfuerzo de gobiernos locales y de las Instituciones de Educación Superior y a programas de acceso y permanencia como Generación E y otros fondos poblacionales.

De la gratuidad en el valor de la matrícula para estudiantes de IES públicas y de la política pública de la gradualidad de la gratuidad en la educación superior pública.



Desde el Presupuesto General de la Nación, junto con el apoyo de las entidades territoriales, recursos de las IES y de programas como generación E y otros programas de acceso a educación superior, se dispuso de más de \$2,3 billones de pesos 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.

Dichos 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 materializa dicho propósito con el que se honra 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 en Colombia.

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, modifica 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 importante señalar que el pasado 7 de diciembre, 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 esto, 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.

ANÁLISIS DEL ARTICULADO.

- **Artículo 2º.**

El artículo 2 de la iniciativa, establece:

“Artículo 2º. Fondo para la Educación Superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. Créase un Fondo Especial para el fomento de la Educación Superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas que asumirá los costos de las matrículas, así como los gastos de sostenimiento de los estudiantes que adelanten los programas de educación superior que señale la Comisión Académica establecida en el artículo tercero de la presente ley, según los lineamientos que se establecen a continuación.

Parágrafo 1º. En un plazo no mayor de seis (6) meses a partir de la sanción de la presente Ley, el Fondo deberá iniciar su funcionamiento y el Gobierno Nacional debe hacer los ajustes necesarios al respecto.

Parágrafo 2º: Las universidades que participen de este programa deberán dar un descuento mínimo del 20% del valor de la matrícula, el resto del valor de la matrícula del estudiante que este subsidiado con este programa se pagará con los recursos del fondo y con el aporte del beneficiario el cual sale de aplicar el artículo quinto de la presente ley. El descuento mencionado se efectuará siempre y cuando el Gobierno Nacional asigne las partidas necesarias a las Instituciones de Educación Superior públicas para cubrirlos.”



Tal como se presentó ampliamente en las consideraciones generales de este concepto, es necesario 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 Estado colombiano apoya 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.

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 y obtener en los casos que aplique la condonación del crédito.

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 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, estimar que la fuente de recursos del Fondo propuesto pueda corresponder a los destinados al Sector Educación Nacional, podría afectar la sostenibilidad financiera de las estrategias que actualmente ejecuta esta Cartera, 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.

Así mismo, 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 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.

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.

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

Así las cosas, el pasado 14 de septiembre, el Presidente de la República sancionó la Ley 2155 de 2021 “*Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones*”,



tras lograr un consenso con múltiples sectores de la sociedad y del Congreso de la República sobre las necesidades que se deben resolver, como atender a la población más vulnerables y generar más oportunidades de educación y empleo. El objetivo de garantizar los recursos necesarios y avanzar en la gratuidad en la educación superior pública para los estudiantes más vulnerables como política de Estado, es hoy una realidad.

En este orden de ideas, el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 es trascendental para avanzar en la igualdad de oportunidades en Colombia, ya que fortalece el acceso y la permanencia en la Educación Superior de los jóvenes de las familias socioeconómicamente más vulnerables del país, al garantizar los recursos necesarios que permitan cubrir el pago del valor de las matrículas de los estudiantes 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.

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.

Reiteramos que el pasado 7 de diciembre, fue expedido 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, en el cual se establecieron estímulos y alivios para usuarios de los créditos educativos del ICETEX.

Ahora bien, es preciso indicar que la iniciativa no cuenta con un análisis de impacto fiscal que permita estimar, hacer efectivo y sostenibles en el tiempo, los fines perseguidos en el artículo.



De este modo, llamamos la atención sobre la oportunidad de un estudio técnico que permita advertir las fuentes de financiación del Fondo propuesto y determinar cuáles serían los costos de la puesta en marcha de la iniciativa, sin lo cual se podría generar un vicio de procedimiento en el trámite de la iniciativa tal como lo refiere la Corte Constitucional en sentencia C-1197 de 2008, en la que puntualmente refiere:

“C-1197 de 2008

10. Si el Congreso no concurre al cumplimiento de esa exigencia explicitando el impacto fiscal de la propuesta de gasto público y la fuente de financiación, en la forma indicada en la mencionada disposición, haciendo caso omiso del dictamen técnico que realice el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se genera un vicio de procedimiento en el trámite del proyecto de ley que eventualmente puede acarrear su inconstitucionalidad, toda vez que se estaría ante la inobservancia de una norma orgánica, condicionante de la actividad legislativa en los términos señalados en el artículo 151 superior.”

En este orden de ideas, este Ministerio considera oportuno advertir, la falencia del mismo en lo que concierne no solo a la estimación de los costos fiscales de su implementación, sino también a sus fuentes de financiación.

En estas condiciones y reconociendo la importancia de la iniciativa, esta Cartera recomienda, sin perjuicio de lo conceptuado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, que para continuar con el trámite de la iniciativa la propuesta cuente con un estudio técnico que permita evidenciar la viabilidad financiera de su implementación, y así determinar cómo se harían sostenibles en el tiempo, aspecto determinante de conformidad con lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, sino para garantizar que la política que pretenda convertirse en ley de la República, pueda en la práctica, traducirse en un escenario tangible que contribuya al aumento en la permanencia en la educación superior.

En esa medida, si fuera el Ministerio de Educación Nacional la entidad llamada a asumir los costos, se generaría una afectación a la sostenibilidad financiera de los programas que actualmente implementa el Ministerio de Educación Nacional, mediante los cuales se ejecutan más de \$2 billones anuales para el otorgamiento de apoyos educativos que facilitan el acceso y la permanencia en la educación superior de más de un millón de estudiantes de escasos recursos económicos en todo el territorio nacional.

De otra parte, en relación al parágrafo 2 del artículo analizado, es necesario advertir que de acuerdo a lo establecido en el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia y en el artículo 28 de la Ley 30 de 1992, las instituciones gozan del principio de autonomía universitaria que les da el derecho a “*darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional*”, atribuciones que se derivan del sentido original de esta autonomía, enfocada en el respeto de la capacidad de autorregulación filosófica y autodeterminación administrativa de la que gozan las Instituciones de Educación Superior, que tiene fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público, tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, y en el manejo administrativo y financiero del ente educativo.



Frente a este aspecto, el tribunal constitucional en Sentencia C-299 de 1994 manifestó que el marco legal al cual debe someterse la universidad tiene unos límites precisos y limitados; que impiden que la ley pueda extender sus regulaciones a materias relativas a la organización académica o administrativa de las Universidades, como por ejemplo lo relativo a aspectos relacionados con el manejo docente, (selección y clasificación de sus profesores), admisión del personal docente, programas de enseñanza, labores formativas y científicas, designación de sus autoridades administrativas, manejo de sus recursos, entre otros aspectos.

La Corte expone que, si el legislador se inmiscuyera en los aspectos referidos o en otros de igual significación, se estaría en presencia de una intervención indebida en la vida de la universidad y se incurriría en una violación de su autonomía.

Por este motivo, la propuesta debe quedar en términos facultativos para que sean las instituciones de educación Superior en el marco de su autonomía, las que decidan sobre el otorgamiento de un descuento mínimo del 20% del valor de la matrícula para participar en el fondo especial que se pretende crear.

Con base con lo expuesto y teniendo en cuenta que el país cuenta con una política pública de fomento al acceso a la educación superior, a la cual pueden acceder los jóvenes interesados en cursar programas académicos relacionados con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas y el principio constitucional de autonomía universitaria. Esta Cartera expresa su disposición para adelantar una mesa de trabajo con el fin de aclarar los procesos técnicos relacionados con el objeto de la iniciativa, con el fin de aportar a la construcción del marco legislativo relacionado con la materia.

III. CONSIDERACIONES FISCALES

El Proyecto de Ley en trámite tiene como objetivo promover el desarrollo económico del País y en especial la competitividad, la productividad y el emprendimiento, mediante el fomento de la educación superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. Se revisa a continuación la incidencia fiscal en el sector educativo del artículo 2 propuesto.

En el artículo 2 se propone la creación de un Fondo Especial para el fomento de la Educación Superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, cuyos recursos se destinarán a apoyar los costos de las matrículas, así como los gastos de sostenimiento de los estudiantes que adelanten los programas de educación superior que señale la Comisión Académica. También establece que el Fondo inicie su funcionamiento dentro de los seis meses posteriores a la sanción de dicha ley y ordena que las Instituciones de Educación Superior que participen en su iniciativa otorguen un descuento mínimo del 20% del valor de la matrícula a los beneficiarios y que el resto del valor de la matrícula del estudiante que este subsidiado con este programa se pague con los recursos del Fondo.

Es necesario aclarar que esta iniciativa no resulta comprensiva de 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, este Sector desde 2018 ha 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.

Es necesario aclarar que 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 las mujeres del país que cumplan con las condiciones exigidas por el reglamento de cada Fondo para estudiar, investigar e innovar en las áreas de ciencia tecnología, ingeniería y matemáticas, podrán ser beneficiarias de estos apoyos económicos gubernamentales.

Otra de las conclusiones derivadas del análisis del artículo 2 es que éste prevé únicamente la creación del Fondo, pero no se define con claridad el uso de sus recursos, las fuentes de recursos que lo conformarán, las entidades que aportarán los recursos, ni la entidad que administrará los mismos. Tampoco se delimitan las actividades específicas asociadas a apoyar los estudios de educación superior, ni las instancias competentes y sus roles.



De acuerdo a lo anterior, los fines del Fondo y sus eventuales destinaciones vulneran la autonomía universitaria (autorregulación y autodeterminación) 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 en las matrículas como lo que 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 exigidos 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.

Sobre la creación del Fondo y las eventuales fuentes de recursos para conformarlo, se infiere que el Ministerio de Educación Nacional debe garantizar una parte de los recursos que financien las actividades del sector incluidas en el Fondo.

Es importante destacar que 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 estas condiciones, el Ministerio de Educación Nacional sugiere que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público evalúe el análisis del impacto fiscal de la iniciativa, con el fin de determinar la incidencia que tendría el Proyecto de Ley en el Marco Fiscal de Mediano plazo, 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”*.

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 desde la óptica de la 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 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.

El Ministerio de Educación Nacional cuenta con una política pública consolidada de otorgamiento de apoyos económicos de diferente índole, y que reconoce las particularidades de la población para facilitar su acceso a la educación superior, la cual incluye los objetivos y la población objeto del proyecto de ley, por lo cual y en virtud de los demás argumentos fiscales antes presentados, se recomienda de manera respetuosa a la Honorable Cámara de Representantes que se le solicite al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que evalúe el análisis del impacto fiscal de la creación del Fondo Especial para el fomento de la Educación Superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, cuyos recursos se destinarían a apoyar los costos de las matrículas, así como los gastos de sostenimiento de los estudiantes que adelanten los programas de



educación superior que señale la Comisión Académica, así como de la medida consistente en ordenar que las Instituciones de Educación Superior que participen en su iniciativa otorguen un descuento mínimo del 20% del valor de la matrícula a los beneficiarios y que el resto del valor de la matrícula del estudiante que este subsidiado con este programa se pague con los recursos del Fondo.

Lo anterior con el fin de determinar la incidencia que tendría el Proyecto de Ley en el Marco Fiscal de Mediano plazo, 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 y que dicha entidad apruebe la inclusión de estos títulos de gasto en los rubros que apliquen del Presupuesto General de la Nación asignado al Ministerio de Educación Nacional para el sector.

IV. RECOMENDACIONES

Con base en las anteriores consideraciones y en ejercicio de sus funciones, asignadas mediante Decreto Nacional 5012 de 2009 el Ministerio de Educación Nacional de manera respetuosa y reconociendo la importancia de la iniciativa y sin perjuicio del concepto que emita el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, expresa su disposición para adelantar una mesa de trabajo con el fin de aclarar los procesos técnicos relacionados con el objeto de la iniciativa, con el fin de aportar a la construcción del marco legislativo relacionado con la materia, teniendo en cuenta los siguientes puntos.

- El país cuenta con una política pública de fomento al acceso a la educación superior, a la cual pueden acceder los jóvenes interesados en cursar programas académicos relacionados con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas.
- La iniciativa requiere de un análisis a profundidad de impacto fiscal que permita estimar, hacer efectivo y sostenibles en el tiempo, los fines perseguidos en el artículo de conformidad con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.
- El proyecto de ley en los términos en que se ha propuesto, podría generar una afectación la sostenibilidad financiera de los programas que actualmente implementa el Ministerio de Educación Nacional, para el otorgamiento de apoyos educativos que facilitan el acceso y la permanencia en la educación superior de más de un millón de estudiantes de escasos recursos económicos y que cuenta con mérito académico, al no determinar fuentes de financiación que se implementarán para materializar el objetivo de la iniciativa.
- Es necesario que la iniciativa tenga en cuenta el principio constitucional de autonomía universitaria establecido en el artículo 69 de la Constitución Política y desarrollado por la Ley 30 de 1992, por ello, las disposición relacionada con el otorgamiento de descuento en matrícula deben desarrollarse en términos facultativos para que sean las instituciones de educación Superior en el marco de su autonomía, las que decidan sobre el otorgamiento del mismo.