



Bogotá D.C.,

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



Asunto: Concepto a Proyecto de Ley No. 414 de 2021 Cámara.

Respetada Doctora Martínez, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley 414 de 2021 Cámara, ***“Ley social de financiamiento a la educación superior en Colombia por medio del cual se modifican los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”***.

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,

JOSÉ MAXIMILIANO GÓMEZ TORRES
Ministro de Educación Nacional (E)

Copia: Autor: H.R. John Alejandro Linares Camberos.
Ponentes: H.R. Kelyn Johana González Duarte, H.R. Sara Elena Piedrahita Lyons, H.R. Katherine Miranda Peña.

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

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



Concepto al Proyecto de Ley 414 de 2021 Cámara, “Ley social de financiamiento a la educación superior en Colombia por medio del cual se modifican los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

Conforme a lo señalado en el proyecto del ley, la iniciativa tiene por objeto fortalecer las finanzas de las Universidades Públicas y de las Instituciones de Educación Superior Públicas de Colombia mediante la modificación de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992.

Motivación

La exposición de motivos incluye aspectos relacionados con el marco constitucional y legal y los impactos políticos, sociales y fiscales de la iniciativa. Al respecto resulta importante destacar lo siguiente:

Señala el autor que en las protestas que antecedieron al periodo de la pandemia, se reclamaron más recursos para el sector educativo. Se cita en desarrollo de ese argumento un artículo de la Revista Semana, donde se presenta un pequeño diagnóstico hecho por este medio de comunicación sobre la situación financiera de la educación superior. De acuerdo con el autor, el panorama que se observa en el artículo de la Revista Semana lleva a pensar que “(...) la única manera que se ve en el horizonte es con el financiamiento a través de la inversión pública del estado para dinamizarlo y garantizar la función social.”

Considera además el autor que aumentando la financiación a las universidades públicas se pueden evitar los costos sociales generados por la violencia en las protestas, que según su parecer es canalizada por grupos que buscan desestabilizar al gobierno. Así, respecto del impacto fiscal de la iniciativa señala que:

“Según informe del gobierno nacional al Congreso de la República de Colombia el PIB cayó 6,8% en el año 2020 provocando pérdida de millones de empleos, quiebra de miles de empresas, especialmente pequeñas y medianas, aumentando la pobreza monetaria a millones de colombianos y un aumento sin antecedentes en el nivel de la deuda pública.

El MFMP estableció una meta de déficit fiscal para el GNC de 7,0%. De este modo, para 2022 se proyecta reducir en 1,7% del PIB el déficit fiscal del GNC frente a la meta de 8,6% del PIB proyectada para el cierre de 2021.”

Los nuevos recursos permitirán poner en marcha una expansión de la inversión social fiscalmente responsable, con énfasis en los siguientes programas: a) extender el programa de Ingreso Solidario hasta diciembre de 2022 aumentando su cobertura de 3,1 a 4,1 millones de hogares a partir de abril 2022, junto con la implementación de un rediseño del programa en julio 2022 para mejorar su focalización, con un costo de \$3,3 billones en 2021 y \$7,2 billones en 2022; b) otorgar a jóvenes entre 18 y 28 años un subsidio equivalente a 25% de un salario mínimo, hasta agosto de 2023, para cubrir el pago de sus aportes a la seguridad social, el cual se complementará con un subsidio de 10% de un salario mínimo para incentivar el empleo en los demás grupos poblacionales cuyos ingresos no superen 3 salarios mínimos, con un costo total de \$1,3 billones



(\$158 mil millones-mm en 2021 y \$897 mm en 2022 y \$253 mm en 2023); c) destinar \$700 mm al año, de forma permanente, al 9 programa de 'Matrícula Cero' en educación superior, con el fin de beneficiar a 695 mil estudiantes de pregrado que viven en condiciones de vulnerabilidad; d) extender el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) hasta diciembre de este año, con un costo estimado en \$1,1 billones.

Bajo estas premisas fue aprobada la Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2022 con una proyección de recuperación económica del país donde se espera disminuir el déficit productivo del país y aportar a la inversión social, en ese entendido están aportes para la educación superior en programas de matrícula cero que deben garantizarse una sostenibilidad en la visión de largo plazo.”

Respecto de la situación financiera de las universidades el autor menciona un documento publicado por el Sistema de Universidades Estatales SUE en septiembre del año 2021. Según éste, el documento deja ver con claridad la situación financiera de las universidades públicas año a año, y presenta estadísticamente su déficit fiscal frente a sus obligaciones. Al respecto es importante precisar que, en el informe presentado por el SUE sobre el Estudio de Financiación de la educación superior en Colombia, se señala una estimación de necesidades presupuestales para avanzar en el cierre de brechas de calidad para alcanzar una situación óptima en todas las universidades oficiales, entendiéndose claramente que no corresponde a un déficit fiscal o a un desfinanciamiento de las instituciones. Debe tenerse en cuenta, además, que la estimación realizada por el SUE y actualizada en 2018, no recoge los efectos o el impacto que sobre la financiación y el mejoramiento integral de la calidad de la prestación del servicio han generado los recursos adicionales dispuestos por el Gobierno Nacional en este cuatrienio.

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

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

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



“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

Al respecto, esta Cartera se permite indicar que la iniciativa no cuenta con un aparte de análisis de impacto fiscal de acuerdo con lo establecido 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. A continuación, nos permitimos señalar los elementos en que se funda esta afirmación.

Dado que la razón de ser de la iniciativa es fortalecer las finanzas de las Universidades Públicas y de las Instituciones de Educación Superior Públicas de Colombia, mediante la modificación de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, es necesario expresar algunas consideraciones iniciales:

Los recursos de la Nación son asignados en forma global, según la Ley 30 de 1992, tanto en funcionamiento como en inversión, y junto con los aportes territoriales y las rentas propias, se convierten en insumos para que, en el marco de la autonomía universitaria que les confiere la Constitución y ley, las universidades públicas elaboren su presupuesto, lo distribuyan de acuerdo con sus necesidades, y realicen los ajustes pertinentes que garanticen la aprobación de presupuestos equilibrados que permitan el cumplimiento de las actividades misionales y el cierre de las vigencias fiscales.

Junto con los ingresos señalados, las universidades públicas reciben anualmente otros recursos provenientes de normas como por ejemplo la Ley 1697 de 2013 “Por la cual se crea la estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales”, y la Ley 2019 de 2020 “Por medio de la cual se modifica el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 403 de 1997 aclarado por la Ley 815 de 2003 en lo relativo al descuento en el valor de la matrícula en instituciones oficiales de educación superior como beneficio a los sufragantes y se dictan otras disposiciones”.

Así mismo, cada año las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias (ITTU) del orden nacional reciben recursos del Presupuesto General de la Nación para funcionamiento e inversión; así como algunas ITTU descentralizadas de orden territorial reciben asignaciones para funcionamiento.

Además de la transferencia de los recursos mencionados, en el marco de lo establecido en la Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad” y honrando los acuerdos suscritos en 2018 con rectores, estudiantes y profesores; para el cuatrienio 2018-2022 fueron gestionados \$4,5 billones adicionales del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Regalías, para el fortalecimiento de los presupuestos de funcionamiento e inversión de todas las IES públicas del país (artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 y artículos 45, 46 y 53 de la Ley 1942 de

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



2018, por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2019 - 2020). Los recursos adicionales se desagregan así:

a. Incrementos de los recursos de funcionamiento adicionales al IPC causado en cada año, distribuidos en el cuatrienio de la siguiente manera: 3.5 puntos porcentuales en 2019, 4.0 puntos porcentuales en 2020, 4.5 puntos porcentuales en 2021 y 4.65 puntos porcentuales en 2022. Estos recursos forman parte de la base presupuestal de las IES públicas e implican un crecimiento real por encima de la inflación durante el periodo de gobierno de más de 17 puntos porcentuales, esfuerzo que asciende a cerca de \$1,34 billones de pesos adicionales.

b. Recursos de inversión con cargo al Presupuesto Nacional, sumando \$1,35 billones adicionales para los cuatro años de gobierno, de los cuales \$500.000 millones están destinados a pago de pasivos y \$850.000 millones a proyectos de inversión que promuevan el mejoramiento de la calidad de las instituciones públicas. Los recursos para pagos de pasivos están distribuidos así: 2019, \$250.000 millones; 2020, \$150.000 millones y 2021, \$100.000 millones. Los recursos para financiar proyectos de inversión de las IES públicas están distribuidos así: 2019, \$100.000 millones; 2020, \$200.000 millones; 2021, \$250.000 millones y 2022, \$300.000 millones.

c. Recursos para fortalecer los presupuestos de funcionamiento de las Instituciones Técnico Profesionales, Tecnológicas y Universitarias – ITTU descentralizadas de orden territorial y cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación o que no cuentan con partidas presupuestales apropiadas a través del Ministerio de Educación Nacional.

d. Incorporación a partir de 2019 de los recursos de los excedentes de cooperativas establecidos en el artículo 142 de la reforma tributaria de 2016 para fortalecer los presupuestos de funcionamiento de las IES públicas.

e. Con el concurso de los gobernadores, alcaldes y el Congreso de la República, en el marco del Plan Bienal de Regalías, se gestionaron \$1.5 billones de pesos para educación superior, de los cuales \$1 billón está destinado a fomentar la inversión en infraestructura orientada al mejoramiento de la calidad de las IES públicas; \$250.000 millones para el fortalecimiento institucional y las capacidades de investigación y \$250.000 millones para programas de doctorado con las becas de excelencia doctoral del Bicentenario.

f. También, en cumplimiento de los compromisos del Gobierno Nacional y con el apoyo del Congreso de la República, fue aprobada la Ley 2019 del 28 de febrero de 2020, que permite reconocer a partir de 2021 a las universidades públicas y a las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias públicas el 100% de descuento por votación que actualmente hacen a sus estudiantes sufragantes.

Para mostrar la forma concreta como esos compromisos se realizaron, nos referiremos a las vigencias 2019, 2020, 2021 y 2022.

Para la vigencia 2019 fueron transferidos a todas las IES públicas del país, \$4,38 billones del Presupuesto General de la Nación, de los cuales \$3,87 billones corresponden a recursos recurrentes para funcionamiento e inversión girados en el marco de la normatividad vigente y \$512.459 millones a recursos adicionales girados en el marco de los Acuerdos suscritos en 2018. Los recursos adicionales de 2019 se desagregaron así:

- \$110.747 millones para funcionamiento de las IES públicas, recursos que hacen base presupuestal y que corresponden a los 3.5 puntos porcentuales adicionales al IPC.



- \$100.000 millones para la financiación de proyectos de inversión.
- \$250.000 millones para el saneamiento de pasivos.
- \$36.048 millones de excedentes de cooperativas para fortalecer los presupuestos de funcionamiento.
- \$15.665 millones para fortalecimiento de los presupuestos de funcionamiento de las ITTU descentralizadas de orden territorial y cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación o que no cuentan con partidas presupuestales apropiadas a través del Ministerio de Educación Nacional.

Para la vigencia 2020, fueron transferidos a todas las IES públicas más de \$4,7 billones del Presupuesto General de la Nación. Esta cifra incorpora, además de los recursos recurrentes para funcionamiento e inversión (\$4,04 billones), los recursos derivados de los Acuerdos, que para esa vigencia ascendieron a \$675.522 millones. Los recursos adicionales para 2020 se desagregaron así:

- \$249.983 millones para funcionamiento de las IES públicas (base presupuestal), de los cuales \$135.028 millones corresponden a los 4.0 puntos porcentuales a incrementar por encima del IPC en 2020 y \$114.955 millones a la indexación en 2020 de los recursos equivalentes a los 3.5 puntos porcentuales adicionales al IPC girados en 2019.
- \$200.000 millones para la financiación de proyectos de inversión.
- \$150.000 millones para el saneamiento de pasivos.
- \$58.653 millones de excedentes de cooperativas para fortalecer los presupuestos de funcionamiento.
- \$16.886 millones para fortalecimiento de los presupuestos de funcionamiento de las ITTU descentralizadas de orden territorial y cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación o que no cuentan con partidas presupuestales apropiadas a través del Ministerio de Educación Nacional.

Durante la vigencia 2021 se asignaron para todas las IES públicas más de \$4,9 billones del Presupuesto General de la Nación, cifra que incorpora, además de los recursos estructurales para funcionamiento e inversión (\$4,1 billones), los recursos derivados de los Acuerdos por \$859.190 millones. Los recursos adicionales para 2021 fueron apropiados y se desagregan así:

- \$418.290 millones para funcionamiento de las IES públicas (base presupuestal), de los cuales \$164.282 millones corresponden a los 4.5 puntos porcentuales a incrementar por encima del IPC en 2021 y \$254.008 millones a la indexación en 2021 de los recursos equivalentes a los 3.5 puntos porcentuales adicionales girados en 2019 y a los 4.0 puntos porcentuales girados en 2020.
- \$250.000 millones para la financiación de proyectos de inversión.
- \$100.000 millones para el saneamiento de pasivos.
- \$29.015 millones de excedentes de cooperativas para fortalecer los presupuestos de funcionamiento.
- \$17.918 millones para fortalecimiento de los presupuestos de funcionamiento de las ITTU descentralizadas de orden territorial y cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación o que no cuentan con partidas presupuestales apropiadas a través del Ministerio de Educación Nacional.
- Más de \$43.000 millones adicionales en el marco del reconocimiento del 100% de descuento por votación para las IES públicas, con sustento en la Ley 2019 del 28 de febrero 2020.

Para la vigencia 2022 se dispusieron para todas las IES públicas cerca de \$5,4 billones del Presupuesto General de la Nación, cifra que incorpora, además de los recursos estructurales



para funcionamiento e inversión (\$4,3 billones), los recursos derivados de los Acuerdos por \$1.06 billones. Los recursos adicionales para 2022 fueron apropiados y se desagregan así:

- \$612.679 millones para funcionamiento de las IES públicas (base presupuestal), de los cuales \$181.841 millones corresponden a los 4.65 puntos porcentuales a incrementar por encima del IPC en 2022 y los recursos restantes a la indexación en 2022 de los recursos equivalentes a los 3.5 puntos porcentuales adicionales girados en 2019, los 4.0 puntos porcentuales girados en 2020 y los 4.5 puntos porcentuales en 2022.
- \$300.000 millones para la financiación de proyectos de inversión.
- \$98.570 millones de excedentes de cooperativas para fortalecer los presupuestos de funcionamiento.
- \$19.289 millones para fortalecimiento de los presupuestos de funcionamiento de las ITTU descentralizadas de orden territorial y cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación o que no cuentan con partidas presupuestales apropiadas a través del Ministerio de Educación Nacional.
- \$38.600 millones adicionales en el marco del reconocimiento del 100% de descuento por votación para las IES públicas, con sustento en la Ley 2019 del 28 de febrero 2020.

En ese sentido, y honrando los Acuerdos suscritos, entre 2019 y 2022 el Gobierno Nacional ya ha transferido más de \$3,1 billones adicionales del Presupuesto General de la Nación, recursos a los que se suman cerca de \$1,19 billones destinados a la financiación de becas bicentenario, fortalecimiento de investigación y proyectos de nueva infraestructura, en donde además de recursos del Sistema General de Regalías, se ha contado con otras fuentes complementarias para la infraestructura, sumando así cerca de \$4,3 billones de los más de \$4,5 billones adicionales dispuestos en el cuatrienio para el fortalecimiento de las IES públicas del país.

La anterior permite evidenciar no solo que durante los 4 años de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo se aportaron al sistema de educación superior pública, además de los recursos estructurales, significativos y materiales recursos adicionales, donde el monto más representativo de todos es el fortalecimiento al funcionamiento del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, que son recursos que hacen base presupuestal y por tanto se mantendrán en el tiempo. Se evidencia además que se combinan fuentes como recursos del Presupuesto General de la Nación, pero también del Sistema General de Regalías.

Los recursos adicionales, evidencian un crecimiento de los aportes de la Nación entre 2018 y 2022 mayores al 35%. Es importante anotar que, pese a la difícil situación fiscal del país, el Gobierno Nacional ha honrado plenamente los acuerdos del 2018, lo que ha permitido que, además de fortalecer los presupuestos de funcionamiento e inversión, se evidencie una mejor situación financiera y presupuestal de la mayoría de IES públicas, así como ir avanzando gradualmente en un mejoramiento de las condiciones de calidad en la prestación del servicio de las instituciones, en un marco de sostenibilidad fiscal.

Cabe aclarar que, como se indicó en un apartado anterior, en el marco del Sistema Universitario Estatal (SUE) se ha trabajado en conocer las necesidades de recursos de las universidades públicas y bajo el liderazgo de las mismas instituciones, se han realizado estudios para estimar los requerimientos financieros de mediano y largo plazo, que permitan soportar el crecimiento de las universidades para atender las demandas de una educación de calidad.

Como resultado del ejercicio, en informe presentado por el SUE sobre el Estudio de Financiación de la educación superior en Colombia y actualizado recientemente, se señala una estimación de recursos adicionales por \$17 billones en mayor cuantía de inversión (cerca de \$15 billones), cuyo



objeto es avanzar en el cierre de brechas de calidad para alcanzar una situación óptima en todas las universidades oficiales, entendiéndose claramente que no corresponde a una deuda histórica frente a la obligación legal de transferencias de la Nación en el financiamiento de estas instituciones. Al respecto, el SUE (2021) en su publicación titulada “Sostenibilidad y Financiación de las Universidades Públicas en Colombia 2021”, estableció que:

“De acuerdo con la última actualización de este ejercicio con corte al 2018, entre las necesidades presupuestales que surgen de la evolución de las Universidades Públicas y la cuantificación de las variables para atender las metas del sector que se vienen midiendo en este ejercicio conocido como brechas, los requerimientos se han establecido en \$17,2 billones, de los cuales \$2,5 billones adicionales son para funcionamiento y \$14,7 billones para inversión (...) (pág. 77 – 78)”.

Es importante precisar que la estimación realizada por el SUE y actualizada en 2018, no recoge los efectos o el impacto que sobre la financiación y el mejoramiento integral de la calidad de la prestación del servicio han generado los recursos adicionales dispuestos por el Gobierno Nacional en este cuatrienio.

Como se puede apreciar, para el Gobierno Nacional la financiación de la educación superior pública ha sido un asunto principal en su diagnóstico e intervención dentro del sector en el cuatrienio 2018-2022.

Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que es de su competencia el estudio del proyecto de ley, por cuanto implica acciones que son de su resorte, relacionadas con el servicio de la educación.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICO JURIDICAS Y FISCALES.

Consideraciones del Ministerio de Educación Nacional frente a una eventual propuesta de modificación al actual esquema de transferencias a las Instituciones de Educación Superior públicas.

En cumplimiento de los acuerdos suscritos el pasado 14 de diciembre de 2018, el Ministerio de Educación Nacional, con la participación de los demás actores del sistema de educación superior, ha venido adelantado un diálogo activo con el compromiso de que el sector avance hacia una revisión integral de las fuentes y usos de los recursos de las IES públicas para garantizar su financiación y sostenibilidad, en concordancia con lo establecido en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo “*Pacto por Colombia, pacto por la Equidad*”, que establece que, “*el Gobierno nacional adelantará un proceso de revisión integral de fuentes y usos de los recursos de las Instituciones de Educación Superior Públicas con miras a plantear una reforma al esquema de financiación de las mismas, que permita la garantía de su financiación y sostenibilidad en el mediano y largo plazo*”.

Desde el Gobierno Nacional se han venido analizando las iniciativas presentadas por los actores del sector en la búsqueda de una propuesta para un nuevo esquema de financiación de las instituciones de educación superior públicas y se trabajará en una construcción que recoja e integre los diferentes planteamientos.

Hemos invitado al Sistema Universitario Estatal - SUE, a la Red de Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias RedTTU y a las plataformas del sector, para que formulen propuestas que incluyan una caracterización institucional, un diagnóstico financiero (incluyendo



el efecto de los recursos adicionales), modelos de financiación y finalmente un esquema de fuentes, usos y actores que permitan identificar puntos de encuentro iniciales que puedan luego ser alimentados del diálogo y la conversación nacional con todo el sector. En ese sentido, se han venido adelantando algunas mesas de trabajo con el SUE y la RedTTU, donde cada subsistema ha presentado sus avances frente a la propuesta de la eventual modificación del esquema actual de transferencias definido en la Ley 30 de 1992.

En vista de lo anterior, es necesario hacer algunas precisiones frente a la eventual modificación del esquema actual de transferencias establecido en la Ley 30 de 1992:

En primer lugar, debe ser una propuesta que reconozca como punto de partida la transformación y mejora de la situación financiera y presupuestal que se ha logrado en las IES públicas como resultado de la llegada de los recursos adicionales asignados entre 2019 y 2022 y presentados en la sección anterior. Es necesario reconocer que la situación financiera que tendrán las IES al finalizar la vigencia del actual Plan Nacional de Desarrollo será distinta a la que se evidenciaba en el 2018. Debe ser una propuesta que parta de la elaboración de un análisis robusto de las fuentes de financiación actuales y de los usos o destinaciones de los recursos.

Adicionalmente, los esquemas de financiación a la demanda y en particular la política de gratuidad en el valor de la matrícula alcanzada a partir del artículo 27 de la Ley 2155 de 2021, significarán un mayor aporte de recursos de la Nación y de las entidades territoriales al funcionamiento de las IES públicas, lo cual debe tener repercusiones en el nuevo esquema por construir.

Otro elemento fundamental es que la propuesta articule e integre a todo el sistema de educación superior público como un conjunto, es decir a las Universidades y a las Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias - ITTU públicas, reconociendo su diversa condición jurídica de creación, sus diversas condiciones, oferta, esquemas de financiación, cobertura, rol de las entidades territoriales, etc. El esquema actual de transferencias establecido en la Ley 30 de 1992 recoge únicamente a los entes universitarios autónomos.

Un tercer elemento que consideramos fundamental es que la propuesta de modificación sea el resultado de una conversión nacional y con un carácter regional significativo. Si bien actualmente se han adelantado ejercicios por parte del Sistema Universitario Estatal - SUE y de la Red de Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias - ITTU, es necesario crear consensos alrededor de la propuesta, sus alcances, fuentes, usos y actores que intervendrán en la financiación, como son entre otros, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Sistema General de Regalías, las entidades territoriales, las propias IES públicas con su capacidad de generar recursos propios distintos a los recaudados por concepto de matrículas, entre otros.

El nuevo esquema de financiación también debe considerar temas centrales como la necesidad de seguir incrementando la calidad de la oferta, su pertinencia y los crecimientos de cobertura que la educación superior requiere, la composición de ese crecimiento y su costo; entre otros. Debe definirse si se buscará un modelo financiero eficiente, con crecimientos del gasto acorde a las necesidades y que podría crecer de forma incremental o uno donde el gasto se ajuste a los crecimientos del ingreso disponible para las IES, y la manera como se puede mantener el seguimiento al uso de los recursos sin vulnerar las decisiones que autónomamente lo corresponden a las IES.



De igual manera, resulta fundamental que la propuesta para un nuevo esquema de financiación involucre, en un escenario de corresponsabilidad, la participación de las entidades territoriales (departamento y municipios) en la financiación de las IES públicas, así como la importancia que revisten los ingresos propios que recaudan las instituciones. Un tema central está asociado con el sentido de realidad y responsabilidad con los recursos de la Nación, y las dificultades, limitaciones y posibilidades que como país y gobierno tenemos. Se requiere una propuesta ambiciosa, clara, pero a la vez responsable y sustentable, que conduzca a mejorar la calidad de la educación superior, su pertinencia, y con posibilidades de apostar desde su quehacer a la transformación del entorno y de los territorios donde las IES tienen influencia.

La eventual modificación del esquema actual de transferencias establecido en la Ley 30 de 1992, es un tema que incluye múltiples miradas, actores y recursos, pero con un objetivo común asociado a la necesidad de fortalecer la capacidad de las instituciones, a desarrollar su misionalidad en contextos de calidad en la educación, investigación y extensión y que sin menoscabo de la autonomía que confiere la ley a las IES, sea haga en un entorno de rendición de cuentas y frente a los grupos de interés que convergen en la gestión de las Instituciones.

Estamos seguros que los recursos adicionales, junto a los estructurales que ha venido transfiriendo de manera oportuna el Gobierno Nacional en este cuatrienio, permitió que la mayoría de IES públicas superara los efectos negativos que produjo la pandemia por COVID-19 y que terminaran en condiciones mucho mejores desde lo financiero y presupuestal, con una matrícula de pregrado creciente y un sentido de responsabilidad con un futuro distinto, gracias a los aprendizajes que estos 4 años nos han dejado a todos como país.

1. ANALISIS DEL ARTICULADO

Sobre el artículo 2º de la iniciativa.

El artículo propone la modificación del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, para quedar en los siguientes términos:

ARTÍCULO 2. *Modifíquese el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:*
“**Artículo 86.** *Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.*

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes del presupuesto nacional y de las entidades territoriales, garantizando un incremento con relación al Índice de Costos de la Educación Superior que garanticen mantener o mejorar la calidad Educativa.

Parágrafo Primero. *Si el incremento del Índice de Costos de la Educación Superior es menor al IPC, la nación deberá realizar el incremento con el IPC. La diferencia que resulte debe ser invertida en programas direccionados a mejorar la calidad educativa de las universidades.*

Parágrafo Segundo. *En el término de dos años el Gobierno Nacional debe garantizar la trasferencia de recursos igualitaria entre las diferentes universidades estatales u oficiales, otorgando el mismo monto por estudiante matriculado cada año sin disminuir el valor de las Universidades que más recursos reciben actualmente garantizando la*



progresividad hacia una calidad educativa Homogénea en el Sistema Universitario Estatal SUE.

Parágrafo Tercero. *Aportes Territoriales. Todas las entidades territoriales donde esté ubicada una sede de una universidad pública o Estatal deben aportar el porcentaje mínimo del 1.5% de estampilla pro-universidad producto del descuento a todos los convenios y contratos que firmen las entidades. Si se llega a encontrar en un mismo territorio más de una sede se distribuirá de acuerdo al (sic) número de estudiantes matriculados en cada sede. Si la universidad pública lleva el nombre del departamento o municipio se distribuirán los recursos en una proporción de 3 pesos por cada peso asignado a otra universidad. Con respecto a las gobernaciones el porcentaje mínimo debe ser de 2.5% de los descuentos a todos los convenios y contratos firmados por la entidad territorial”*

El texto propuesto es idéntico a la norma actual en el primer inciso, e introduce la novedad en el segundo al sujetar el incremento de los aportes ya no a los precios constantes (IPC), sino al Índice de Costos de la Educación Superior (ICES), con el objetivo de asegurar, en teoría, unos incrementos de la financiación proporcionados, o correspondientes, a las variaciones de los costos en que incurren las universidades en la prestación de sus servicios. Sin embargo, la propuesta requiere ser analizada con mayor profundidad porque encierra circunstancias que harían de la financiación un tema especialmente sensible.

Digamos en principio, para ilustrar el modelo actual, que el IPC,

“(…) es una medida que permite observar que tanto han subido o que tanto han bajado, en un mes o en un trimestre, los precios de los productos y servicios. Los IPC son estadísticas oficiales comúnmente producidas por las oficinas nacionales de estadística, los ministerios de trabajo o los bancos centrales; en Colombia está a cargo del Departamento Nacional de Estadística (DANE). Para esto el DANE, encuesta por muestreo no probabilístico a todos los establecimientos de comercio al por menor, ubicados en el área urbana que distribuyen bienes y servicios de consumo final y que son demandados por los hogares del país; y por muestreo probabilístico a colegios, hospitales y viviendas en arriendo; atendiendo a criterios mínimos de inclusión como: afluencia relevante de compradores, abundante variedad de artículos para la venta al por menor y posibilidades reales de permanencia en el mercado, de forma tal que posibilite el seguimiento regular de precios.” (Ávila Mendoza, 2018, p.10)⁵

Dicho en resumen,

“El IPC mide el ritmo de la inflación de los precios conforme la experimentan y perciben los hogares en su papel de consumidores” (Ávila Mendoza, 2018, p.10)

Así las cosas, con el modelo actual, las transferencias que se realizan vía artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, restauran la pérdida de capacidad adquisitiva de la moneda durante cada

⁵ Ávila Mendoza, Alfredo Enrique, 2018. “Estudio de la Inflación en Educación Superior a partir del índice ICES y su relación con algunos factores de demanda en Colombia”. Tesis de grado de Especialista en Estadística Aplicada. Fundación Universitaria Los Libertadores. Bogotá.



vigencia, recordando que, como se señaló anteriormente, durante los años 2019 a 2022 se autorizó un incremento adicional a la base presupuestal, que acumulado alcanza un crecimiento real de más de 17%, y que existen otras fuentes de ingreso de las universidades, creadas por diferentes normas, anotando también que dentro del cuatrienio se autorizaron otros recursos adicionales ya explicados.

Lo anterior permite concluir que, analizar la financiación de las universidades públicas únicamente desde los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, resulta ser, como se ha mostrado, una revisión parcial de los ingresos de éstas, lo que por supuesto no hace innecesario revisar el mecanismo.

Unido a lo anterior hay que decir que el artículo 86 propuesto se refiere a las universidades públicas únicamente, no incluye por lo tanto a los establecimientos públicos que prestan el servicio de educación en el nivel superior, es decir, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 30 de 1992, Instituciones Técnicas Profesionales, e Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, de éstas se ocupa el PL en el artículo 5, pero dado que propone el mismo mecanismo de financiación no se entiende el sentido de conservar el abordaje diferenciado, sobre el mencionado artículo volveremos más adelante.

Expresado en grandes rasgos el mecanismo actual de transferencias sobre la base del IPC, pasamos a considerar la propuesta de usar como referencia de incremento de los aportes el Índice de Costos de la Educación Superior (ICES).

El ICES fue diseñado por el entonces Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y permite calcular las variaciones porcentuales promedio para una canasta representativa de los bienes y servicios consumidos por las instituciones, para proveer el servicio de educación superior de carácter privado y público (Ávila Mendoza, 2018). Como se comentó antes, vista la propuesta en principio, tiene sentido que el aporte ordenado por los artículos que se busca modificar se base en un indicador de este tipo, del que se supone expresa mejor la realidad del sector en términos de costos.

No obstante, sobre la propuesta el Ministerio de Educación Nacional encuentra oportuno señalar algunos hechos: El ICES, aun cuando elaborado con información de primera mano de las universidades, no es un costo de referencia totalmente preciso, es decir, del que el Ministerio conozca en el nivel de detalle suficiente que le asegure la no incorporación de costos ineficientes al porcentaje de incremento de las transferencias.

Esto quiere decir que, por efecto de la autonomía universitaria, amparada por el artículo 69 de la Constitución Política, entre otras cosas, el Gobierno Nacional no tiene injerencia, o influencia en los temas administrativos internos de las universidades públicas, por ello, sus procesos, procedimientos, o trámites administrativos, contractuales, laborales, etc., son completamente ajenos a la participación del Gobierno Nacional, es decir, se trata de actuaciones sobre las que no puede tener control, de manera que si, por ejemplo, las universidades adquirían bienes a costos superiores al promedio, o si existen reprocesos o cuellos de botella en temas como la contratación, que generen costos adicionales, carece de toda posibilidad de proponer o señalar cursos de acción que resuelvan esas problemáticas.

Lo dicho anteriormente ha sido identificado en diferentes diagnósticos que se han hecho al sistema de educación superior público, específicamente en lo relacionado con las universidades públicas, así es como sobre algunos costos de estas se ha llegado a decir que,



“Como se ha discutido, el sistema salarial y prestacional docente establecido mediante Decretos 1444 de 1992 y 1279 de 2002 que introdujeron un modelo de estímulos salariales y bonificaciones por formación, experiencia y productividad académica; no tiene límite de crecimiento, es decir, no tiene tope máximo de puntos acumulados a obtener por docente y por ende su salario puede crecer ilimitadamente.” (SUE, 2012. p.48.)⁶

Como se puede ver, la manera como se determina, especifica, evalúa, avala y confirma aquello correspondiente a la productividad académica es enteramente de la órbita de las universidades y existen en el marco del ejercicio de autonomía institucional, decisiones de gasto que pueden afectar el comportamiento del indicador y que exceden la posibilidad de ejercer control, revisión o análisis del mismo. Por esa razón, el Ministerio de Educación Nacional considera inadecuada esa propuesta.

En cuanto al párrafo primero del artículo primero, que sostiene que cuando el ICES sea menor al IPC la transferencia debe ser de acuerdo con el segundo, considera el Ministerio que a la propuesta se le puede objetar lo explicado en los párrafos recientes.

Respecto del párrafo segundo, que indica que al término de dos años, suponemos que de la aprobación de la medida, el Gobierno Nacional debe garantizar transferencia igualitaria entre todas las diferentes universidades estatales u oficiales, otorgando el mismo monto por estudiante matriculado cada año sin disminuir el valor de las Universidades que más recursos reciben actualmente, el Ministerio de Educación Nacional considera que la variedad de realidades expresadas en las universidades públicas de Colombia, hace incorrecta la medida, siempre que iguale lo que no es igual; porque, por ejemplo, unos son los costos de una universidad de gran tamaño y con altos estándares de calidad, con muchos estudiantes y profesores, múltiples sedes, decenas o centenares de programas, y otros los costos asociados a una universidad de menor tamaño y calidad de su oferta. Este hecho también ha sido identificado en los diagnósticos hechos al sistema, cuando se indicó que, en referencia a la financiación de las universidades públicas hay que tener presente que,

“Es prudente precisar que las Universidades que hacen parte del SUE presentan diferencias significativas entre sí debido a su complejidad, es decir, a causa del número de estudiantes que atienden, sus áreas de formación, el tamaño de sus instalaciones, el número de grupos de investigación, los niveles de formación, el número de docentes y cantidad de éstos con doctorado, los sistemas de información, el número de sedes, el impacto local, regional y nacional, entre otros.” (SUE, 2012. p.34.)

Por lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional considera incorrecta la propuesta, razón por la que no la apoya, pues, aun cuando inspirada en un sentido de equidad o justicia, termina equiparando circunstancias diferentes, que, como es lógico, pueden perjudicar a quienes registren costos superiores al monto definido.

Finalmente, frente al párrafo tercero, que indica que todas las entidades territoriales en donde exista una sede de una universidad pública o estatal deben aportar un mínimo de 1,5% por concepto de estampilla pro universidad, resultado del descuento a todos los convenios y contratos que firmen las entidades, incluso en los casos en que en la misma entidad territorial exista más

⁶ Sistema Universitario Estatal (SUE), (2012). “Desfinanciamiento de la educación superior en Colombia. Realidad de la crisis en el sistema de financiación de las Universidades Estatales”. Bogotá.



de una sede de universidad pública, y que ordena que en caso de que la universidad pública lleve el nombre del departamento o municipio, se deben asignar recursos en una proporción de 3 pesos por cada peso asignado a otra universidad, y un porcentaje mínimo de 2,5% de los descuentos a todos los convenios y contratos firmados por la entidad territorial, el Ministerio de Educación Nacional considera que se trata de una propuesta que no evidencia el posible impacto de la medida en las finanzas de las entidades territoriales, proyecciones sin las cuales considera arriesgado pronunciarse, entendiéndolo a su vez que se debe preservar la autonomía de las entidades territoriales, en los términos del artículo 287 de la Constitución Política.

Es necesario anotar, además, que ya existen varias normas que autorizan a entidades territoriales el cobro del concepto de estampilla pro-universidad, por lo que no queda claro si la propuesta incluye o no a las ya existentes, o si se trata de una estampilla adicional, que por supuesto afectaría los precios de la contratación. Por las anteriores razones, el Ministerio de Educación Nacional considera que no es riguroso pronunciarse sobre la propuesta sin conocer los detalles que no son claros en la actual redacción.

Sobre el artículo 3º de la iniciativa.

El artículo propone la modificación del artículo 87 de la Ley 30 de 1992, en los siguientes términos:

“(…) Modifíquese el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

*“**Artículo 87.** El Gobierno Nacional continuará garantizando que el incremento de los aportes para las universidades estatales u oficiales no podrá ser inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto para inversión y de conformidad con los objetivos previstos para el Sistema Universitario Estatal. Estos recursos no harán parte de la base presupuestal de dichas instituciones.*

***Parágrafo Primero:** La distribución de los recursos de los que trata el presente artículo deberá ser avalada por el Ministerio de Educación Nacional, previa reglamentación del Gobierno Nacional, en criterios de equidad, eficiencia, eficacia y cierre de brechas.*

***Parágrafo Segundo:** La Nación podrá destinar recursos adicionales para financiar proyectos de inversión de las Instituciones de Educación Superior Públicas los cuales no harán parte de la base presupuestal, y estarán encaminados al desarrollo de capacidades o mejoramiento de la calidad de las Instituciones de Educación Superior Públicas.”*

Aun cuando redactado de manera diferente al texto vigente, la propuesta no se aleja de lo que la norma establece, razón por la cual el Ministerio de Educación Nacional no se pronuncia sobre la misma.

Sobre el artículo 4º de la iniciativa.

El artículo 4 de la iniciativa establece:

“Artículo 4. Pasivo pensional. La Nación garantizará en el presupuesto asignado a las Universidades Públicas, los recursos de concurrencia pasivo pensional en el marco de las Leyes 1151 de 2007 y 1371 de 2009, decreto 2337 de 1996, o aquellas que las modifiquen.”



Como se puede apreciar la norma propuesta recoge solamente las partidas presupuestales asociadas a los recursos de concurrencia de pasivo pensional dispuestas para las universidades de orden nacional, dejando de considerar a las universidades de orden territorial en las que, en el marco de la normatividad vigente concurre la Nación, con recursos para financiación del pasivo pensional. Considera adicionalmente este Ministerio que en el caso del artículo 4, la propuesta no señala en cual artículo de la Ley 30 de 1992 se deberá incorporar la novedad. Es decir, si la iniciativa busca modificar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, como se lee en su enunciado, no se indica en el artículo 4 cual será el lugar de la propuesta en el marco de ambos artículos, porque no los menciona, tampoco se indica si lo que se pretende es la introducción en la Ley 30 de 1992 de un artículo nuevo.

Sobre el artículo 5º de la iniciativa.

En este se hace referencia a las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias (ITTUS), mencionadas en el artículo 16 de la Ley 30 de 1992, indicando que,

“El Ministerio de Educación Nacional, utilizará el modelo presupuestal establecido en el artículo 2 de la presente Ley, para calcular las transferencias a las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad (es decir, las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias), caso en el cual se tendrán en cuenta los factores que le sean aplicables de conformidad con la normatividad y reglamentaciones que les son propias.”

Además del comentario antes indicado, según el cual si se les va a conceder una financiación igual a la de las universidades públicas, no se entiende la razón de establecerla en un artículo diferente, el Ministerio de Educación Nacional ve necesario agregar que esto implicaría realizar asignaciones presupuestales a todas aquellas IES públicas diferentes a las universidades públicas, incluso aquellas que no hacen parte de su sección presupuestal, debido a que pertenecen a otro sector de la administración, o a otro nivel de gobierno, hecho que operativamente es inviable.

Sobre el particular es necesario hacer las siguientes precisiones: de las 30 ITTU públicas del país cinco (5) son establecimientos públicos de educación superior de orden nacional que reciben anualmente recursos para funcionamiento (base presupuestal) e inversión; 13 son de orden territorial o descentralizadas y que en el marco de sus normas de creación o descentralización reciben anualmente recursos de la Nación para funcionamiento a través del MEN (base presupuestal); y las 12 restantes, son de orden territorial, cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiamiento y por lo tanto, no reciben recursos recurrentes del PGN que constituyan base presupuestal. En ese sentido, en la actualidad 18 de las 30 ITTU públicas reciben anualmente recursos de la Nación para funcionamiento que constituyen base presupuestal.

Unido a lo anterior, en el caso de las ITTUS que podrían recibir el aporte o asignación presupuestal propuesta en la iniciativa, no se indica cómo sería el cálculo de la primera asignación, dado que, a la fecha, como se sabe, no han recibido alguna por vía de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992. Hay que recordar que lo propuesto en el artículo se refiere a la manera en que debe crecer el aporte o transferencia, lo que implica que ya existe un monto de referencia.

Ahora bien, como se indicó anteriormente, un elemento fundamental que debe considerar la propuesta para una eventual modificación del actual esquema de transferencias es la articulación



e integración de todo el sistema de educación superior público, Universidades e Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias - ITTU públicas. Como es sabido, el esquema actual de transferencias establecido en la Ley 30 de 1992, recoge únicamente a los entes universitarios autónomos.

La asignación de los recursos adicionales y el cabal cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, han permitido visibilizar mucho más a las 30 Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias - ITTU públicas que cubren casi el 20% de la matrícula del subsistema de educación superior público.

En ese sentido, es necesario avanzar hacia la construcción de un esquema de financiamiento que aporte recursos a la base presupuestal de todas las ITTU públicas identificando claramente las fuentes, usos y actores que harían parte de la propuesta, acudiendo a criterios de equidad y eficiencia.

Por las razones expuestas este Ministerio no recomienda continuar con el trámite del artículo propuesto.

III. 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 comedidamente se permite recomendar no continuar con el trámite de la iniciativa por las razones analizadas en el presente concepto que se resumen así:

En relación con objeto proyecto de ley es pertinente señalar que durante los 4 años de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo se aportaron al sistema de educación superior pública, además de los recursos estructurales, significativos y materiales recursos adicionales, donde el monto más representativo de todos es el fortalecimiento al funcionamiento del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, que son recursos que hacen base presupuestal y por tanto se mantendrán en el tiempo. Los recursos adicionales, al compararse con los recursos estructurales que cada año se destinan a las IES públicas, evidencian un crecimiento de los aportes de la Nación mayores al 20% anual.

Pese a la difícil situación fiscal del país, el Gobierno Nacional ha honrado plenamente los acuerdos del 2018, lo que ha permitido que, además de fortalecer los presupuestos de funcionamiento e inversión, se evidencie una mejor situación financiera y presupuestal de la mayoría de IES públicas, así como ir avanzando gradualmente en un mejoramiento de las condiciones de calidad en la prestación del servicio de las instituciones, en un marco de sostenibilidad fiscal.

En relación con el artículo 2º del proyecto de ley:

El ICES, aun cuando elaborado con información de primera mano de las universidades, no es un costo de referencia totalmente preciso, es decir, del que el Ministerio conozca en el nivel de detalle suficiente que le asegure la no incorporación de costos ineficientes al porcentaje de incremento de las transferencias.

Respecto del párrafo segundo, que indica que al término de dos años, suponemos que de la aprobación de la medida, el Gobierno Nacional debe garantizar transferencia igualitaria entre todas las diferentes universidades estatales u oficiales, otorgando el mismo monto por estudiante matriculado cada año sin disminuir el valor de las Universidades que más recursos reciben



actualmente, el Ministerio de Educación Nacional considera que la variedad de realidades expresadas en las universidades públicas de Colombia, hace incorrecta la medida, siempre que iguala lo que no es igual.

Finalmente, frente al párrafo tercero, que indica que todas las entidades territoriales en donde exista una sede de una universidad pública o estatal deben aportar un mínimo de 1,5% por concepto de estampilla pro universidad, resultado del descuento a todos los convenios y contratos que firmen las entidades, incluso en los casos en que en la misma entidad territorial exista más de una sede de universidad pública, y que ordena que en caso de que la universidad pública lleve el nombre del departamento o municipio, se deben asignar recursos en una proporción de 3 pesos por cada peso asignado a otra universidad, y un porcentaje mínimo de 2,5% de los descuentos a todos los convenios y contratos firmados por la entidad territorial, el Ministerio de Educación Nacional considera que se trata de una propuesta que no evidencia el posible impacto de la medida en las finanzas de las entidades territoriales,

Es necesario anotar, además, que ya existen varias normas que autorizan a entidades territoriales el cobro del concepto de estampilla pro-universidad, por lo que no queda claro si la propuesta incluye o no a las ya existentes, o si se trata de una estampilla adicional, que por supuesto afectaría los precios de la contratación.

En relación con los artículos 3º y 4º del proyecto de ley:

Las normas propuestas no introducen cambios en la forma actual de proceder en la materia. Adicionalmente en el artículo lo propuesta no tendría en cuenta a las universidades del orden territorial en las que la Nación concurre con recursos para la financiación del pasivo pensional.

En relación con el artículo 5º del proyecto de ley:

La propuesta expresada en el artículo 5 desconoce que el Ministerio de Educación Nacional no puede ordenar asignaciones presupuestales ni transferencias a las ITTUS que no hacen parte de su sección presupuestal o su nivel de gobierno. La propuesta tampoco indica la manera en que se calculará la primera asignación presupuestal de aquellas ITTUS que nunca la han recibido.

Por último, esta Cartera informa que desde el Gobierno Nacional ya se han venido analizando las iniciativas presentadas por los actores del sector en la búsqueda de una propuesta para un nuevo esquema de financiación de las instituciones de educación superior públicas y se trabajará en una construcción que recoja e integre los diferentes planteamientos.

En ese sentido y, de acuerdo con las consideraciones anteriormente presentadas, el Ministerio de Educación Nacional, respetuosamente, recomienda no continuar el trámite legislativo del presente proyecto de ley, pero considera fundamental que se recojan los elementos de la iniciativa que permitirían, como ya se mencionó, robustecer una eventual propuesta para un nuevo esquema de financiación de las instituciones de educación superior públicas, contribuyendo al desarrollo equitativo y sostenible del sector.