



**MINISTERIO DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO**

2. Despacho del Viceministro General

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Ciudad



Radicado: 2-2022-036601

Bogotá D.C., 23 de agosto de 2022 14:22

Radicado entrada
No. Expediente 31907/2022/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 270 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se promueve la educación superior en Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas”.

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por 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”*¹.

Para el cumplimiento de la finalidad planteada en la iniciativa se contempla principalmente la creación de 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 de programas en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, después de que las Universidades otorguen un descuento de mínimo el 20% del valor de dichas matrículas.

Adicionalmente, el proyecto propone: (i) la creación de la Comisión Académica para el fomento de la educación superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas; (ii) el establecimiento de los requisitos para acceder a los subsidios;

¹ Artículo 1 del Proyecto de ley.



(iii) la implementación de un descuento sobre el impuesto de renta para las personas naturales o jurídicas que realicen aportes al fondo especial para el fomento en la educación de las disciplinas ya indicadas; y (iv) el establecimiento de participación de los estudiantes en una investigación que permita el desarrollo de patentes, productos, mejoras o procesos, concertados entre las empresas aportantes y las instituciones de educación superior².

Expuesta así la iniciativa, sea lo primero señalar, que desde el Gobierno nacional del periodo 2018-2022 se han adoptado medidas que buscan la gratuidad en la educación superior, destacando el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021³, o Ley de Inversión Social, el cual establece:

“ARTÍCULO 27 MATRÍCULA CERO Y ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. Con el objeto de mejorar el acceso a la educación superior en el nivel pregrado, adóptese como política de Estado la gratuidad para los estudiantes de menores recursos.

El Gobierno nacional destinará anualmente recursos para atender las necesidades de los jóvenes de las familias más vulnerables socio-económicamente de los estratos 1, 2 y 3, mediante el pago del valor de la matrícula de los estudiantes de pregrado de las instituciones de educación superior públicas. A partir de 2023, estos recursos deberán destinarse a los jóvenes de las familias más vulnerables de acuerdo con la clasificación del SISBENIV o la herramienta de focalización que haga sus veces. Estos recursos se dispondrán a través de Generación E, otros programas de acceso y permanencia a la educación superior pública y el fondo solidario para la educación, creado mediante el Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020 el cual permanecerá vigente y podrá recibir aportes de recursos públicos de funcionamiento o inversión de cualquier orden con destino a estos programas.

El ICETEX y las entidades públicas del orden nacional que hayan constituido fondos y/o alianzas con éste para el desarrollo de programas de acceso y permanencia en la educación superior podrán otorgar estímulos y adoptar planes de alivio, de conformidad con las normas que regulen la materia. Lo anterior podrá ser implementado por las entidades públicas del orden territorial en el marco de su autonomía.

Así mismo, el plan de alivios del ICETEX excluirá el mecanismo de capitalización de intereses u otros sistemas especiales para la cancelación de intereses causados, estableciendo uno mediante el cual los intereses sean cobrados de manera independiente al capital a la finalización del período de estudios.

PARÁGRAFO. *El Gobierno nacional reglamentará la implementación del presente artículo.”*

Esta iniciativa, que adoptó por política pública en educación superior dar acceso en el nivel pregrado a las familias más vulnerables socio-económicamente de los estratos 1, 2 y 3, conlleva una cantidad significativa de recursos para hacer factible dicho programa. Vale la pena resaltar que estas iniciativas se verán reforzadas y trabajadas en el Gobierno de turno, con base en la premisa de educación gratuita para todos, por lo que, aun cuando se encuentra dentro de los proyectos desarrollar la política de gratuidad, ya existen medidas que propenden por facilitar el acceso a la educación superior, especialmente de los grupos menos favorecidos.

No obstante, en lo que respecta a la propuesta de vincular a las universidades en la ejecución de esta iniciativa mediante el otorgamiento de descuentos obligatorios de al menos el 20% del valor de la matrícula, podría ir en contravía

² Página 15, Gaceta del Congreso No. 183 del 16 de marzo de 2022

³ Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.



del artículo 69 de la Constitución Política, en lo que se refiere al principio de autonomía universitaria, el cual se entiende como una garantía institucional que permite a las instituciones de educación superior de contar con “(...) la capacidad de auto regulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior (...)”⁴. Al respecto, en sentencia C-346 de 2021 la Corte Constitucional⁵, sostuvo:

“ (...) la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que la autonomía universitaria implica el ejercicio de dos tipos de libertades constitucionales que garantizan su independencia de poderes externos y la no interferencia del Estado en el cumplimiento de su misión institucional: autodirigirse («designar sus directivas») y autorregularse («regirse por sus propios estatutos»)^[107]. Igualmente, ha sostenido que dicha garantía constitucional se proyecta, a su vez, en tres ámbitos distintos: el académico, el administrativo y el presupuestal. En el ámbito académico, las universidades tienen el derecho a determinar su orientación filosófica e ideológica, para lo cual «cuenta[n] con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación»^[108]. En el ámbito administrativo, tienen la facultad de decidir su organización interna y su funcionamiento, de acuerdo con la ley^[109]. Finalmente, **en el ámbito presupuestal, la autonomía reside en la prerrogativa que tienen las universidades «de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad»**”.

(...)” (subrayado y negrita por fuera del texto original).

En ese sentido, las instituciones de educación superior, en relación con la autonomía universitaria, cuentan con la potestad de determinar el manejo de sus recursos y presupuesto para el cumplimiento de su misión social y función institucional⁶, por lo que establecer a cargo de las universidades descuentos obligatorios podría llegar a ser inconstitucional. Lo anterior, en la medida en que se estaría interfiriendo con la facultad que tendrían las universidades para disponer y administrar de sus recursos, en la que se estaría afectando especialmente a las universidades públicas en sus fuentes de ingresos, los cuales se verían disminuidos sin que existan otras fuentes de financiamiento que puedan suplir los recursos que se dejarían de percibir.

De otra parte, respecto a la creación de un Fondo para Educación Superior, al cual le serán asignadas partidas presupuestales necesarias por parte del Gobierno nacional, debe tenerse en cuenta que si este es financiado en parte con recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación (PGN), **siempre deberá estar sujeta a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin**, de conformidad con lo dispuesto por el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)⁷, el cual contiene las leyes orgánicas de presupuesto, en desarrollo del estricto mandato establecido en los artículos 151 y 352 de la Constitución Política.

En virtud del EOP, **la facultad del Gobierno de incorporar las partidas autorizadas en el Proyecto del PGN, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y prioridades del Gobierno, no puede ser impuesto, ni exigido por el Congreso de la República**. Sobre este aspecto, la Honorable Corte Constitucional también ha expresado⁸:

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-162 de 2008, MP Humberto Antonio Sierra Porto, extracto tomado de la Sentencia T-310 de 1999.

⁵ Corte Constitucional, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-346 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger

⁷ Decreto 111 de 1996 Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

⁸ Sentencia C-570 de 2016.



“(...)

5.1. *La jurisprudencia constitucional ha sostenido, de manera uniforme, que el Congreso de la República se encuentra facultado constitucionalmente para autorizar gasto público mediante ley. Ello, a partir de considerar que, de acuerdo con la Carta Política, en particular con lo dispuesto en los numerales 11 y 12 de su artículo 150, no se requiere iniciativa gubernamental para todas las leyes que decreten gasto. No obstante, dentro del ámbito de la aludida competencia, también ha precisado la misma jurisprudencia que la decisión a cerca de la inclusión de dicho gasto en el presupuesto, le corresponde adoptarla directamente al Gobierno Nacional o, en su defecto, a los gobiernos territoriales, según sea el caso, por ser en ellos en quien reside la iniciativa general en materia de gasto público.*

5.2. *Sobre el particular, la Corte ha puesto de presente que la vocación de la ley que decreta un gasto es la de constituir un título jurídico para la eventual inclusión de las respectivas partidas en el presupuesto, siendo esta última actividad una atribución exclusiva y excluyente del Gobierno, la cual, por tanto, no le puede ser impuesta ni exigida por el Congreso de la República.*

5.3. *Ha explicado al respecto que, aun cuando el Congreso haya incluido la autorización del gasto en una ley, es al Gobierno a quien compete incorporar las partidas autorizadas en el proyecto de presupuesto, pudiendo también abstenerse de hacerlo 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 de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales”. (...).*

5.10. *En consecuencia, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el Congreso se encuentra facultado para autorizar gasto público, particularmente en relación con leyes de honores, de conmemoraciones o de reconocimientos institucionales en general, sin que dicha facultad comprenda la posibilidad de ordenar, con carácter imperativo o perentorio, apropiar en el presupuesto las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, pues esa es una atribución exclusiva y excluyente del ejecutivo, a nivel nacional o territorial, que ejerce como titular de la iniciativa general en materia de gasto y que, por tanto, no le puede ser impuesta por el legislativo. Sobre esa base, lo ha dicho la Corte, “cuando una ley le otorga la facultad al Gobierno o lo autoriza para hacer las apropiaciones en su presupuesto con un objetivo específico, se debe entender que el Congreso no le está dando una orden, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público.” Por el contrario, si lo que hace la ley es ordenarle al Gobierno llevar a cabo las respectivas apropiaciones, la referida medida estaría afectada por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno. (...)” (Subraya fuera de texto).*

Así mismo, es pertinente tener en cuenta que el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) contiene los techos indicativos por sectores de gasto de funcionamiento e inversión elaborados con base en las estimaciones del resultado fiscal a los que deben sujetarse todas las entidades que hacen parte del PGN. Estos sirven de referente para el proceso de programación presupuestal en la medida en que no se den cambios de política fiscal o sectorial, ni se generen cambios en la coyuntura económica o ajustes de tipo técnico que alteren los parámetros de cálculo relevantes, por lo cual **cada uno de los sectores al momento de determinar nuevos requerimientos de gasto, deberán tener en**



cuenta los techos previstos en el MGMP vigente. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el Departamento Nacional de Planeación, comunican en cada vigencia fiscal a la entidad cabeza de sector, los techos indicativos para Funcionamiento e Inversión, y es ese órgano quien **prioriza los recursos comunicados para atender los gastos del Sector.**

Por su parte, en la Ley Anual de Presupuesto General de la Nación, el Gobierno nacional apropia los recursos a las entidades que hacen parte del PGN en gastos de funcionamiento y gastos de inversión, y cada una de ellas es competente de priorizar⁹ sus gastos y definir sus mejores usos, para dar cumplimiento a las metas establecidas en el PND y a lo que señalen las normas vigentes.

Todo lo anterior en cumplimiento de las disposiciones constitucionales que señalan que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo¹⁰. De suerte que, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, cada sección presupuestal (Ministerios o Departamentos Administrativos), **debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que de acuerdo con sus competencias y conforme a las leyes anteriores, se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal.**

Ahora bien, particularmente, sobre los fondos especiales, el EOP señala lo siguiente:

“Artículo 11. *El presupuesto general de la nación se compone de las siguientes partes:*

a. El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones para fiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital

(...)”.

“Artículo 30. *Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a los fondos sin personería jurídica creados por el legislador. (Ley 225 de 1995 art. 27)*”.

De acuerdo con estas disposiciones, los fondos especiales se constituyen con los ingresos que en cada caso el legislador defina, por tal razón se hace necesario que se defina en el proyecto de ley una fuente de financiación cierta, toda vez que el Presupuesto General de la Nación corresponde al presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que contiene la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, conforme a las priorizaciones que realice cada entidad, y cuyo presupuesto de gastos corresponde a una erogación decretada por el Congreso de la República, bajo los lineamientos y el trámite legislativo establecido en los artículos 345 y siguientes de la Constitución Política.

⁹ Artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

¹⁰ Artículos 334, 339 y 346 de la constitución Política.



Igualmente, cabe señalar que dentro del articulado propuesto no se plantean los elementos esenciales con los que estaría conformando dicho fondo. Ahora bien, este Ministerio encuentra que, por su naturaleza, el fondo estaría circunscrito únicamente para el manejo y ejecución de recursos y, en ningún caso, su eventual creación, permitiría la conformación de una nueva entidad pública, tal como lo sería un Fondo- entidad y, por tanto, tendría que así señalarse expresamente en la iniciativa. Asimismo, se tendría que precisar si las donaciones y disposición de los recursos del fondo estarán o no gravados con el gravamen a los movimientos financieros – GMF.

Por otro lado, el artículo 7 del Proyecto de ley señala:

“Artículo 7º. Descuento tributario. Las personas naturales o jurídicas que realicen aportes al fondo especial para el fomento de la educación superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas tendrán derecho a descontar de su impuesto sobre la renta a cargo el 25% del valor aportado en dicho fondo en el período gravable en que se realizó la inversión.”

Frente a esta propuesta es necesario advertir que el artículo 154 de la Constitución Política consagra expresamente que los proyectos de ley que tengan por objeto o busquen de algún modo decretar beneficios de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, serán de iniciativa privativa del Ejecutivo. **Al respecto, es claro para este Ministerio que bien podría el Congreso de la República tramitar proyectos de ley con propuestas que involucren la iniciativa privativa del Ejecutivo, sin embargo, deberán contar con el aval del Gobierno nacional representado por esta Cartera Ministerial en materia fiscal**, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Así, por ejemplo, ha quedado claro en la sentencia C-821 de 2011, en la cual la Corte Constitucional señala lo siguiente:

*“...No obstante, este Alto Tribunal ha sostenido, en diferentes oportunidades, que esta iniciativa privativa otorgada al Ejecutivo no debe entenderse como la simple facultad de la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de éste, respecto a los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que **también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Gobierno.***

(...)

Así las cosas, el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley con respecto a las materias señaladas en el artículo 154 superior y la participación de éste en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno o coadyuvancia

(...)

*Por último, ha señalado la Corte que **las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de éste en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad**”.* (Negrilla fuera de texto).



En consecuencia, en caso de insistirse en el trámite legislativo del proyecto de ley del asunto **corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, al no contar con el aval del Gobierno nacional, representado en el Ministerio de Hacienda.**

Ahora bien, desde el punto de vista de la técnica legislativa, **el descuento propuesto tendría que ser incluido en el ordenamiento jurídico por medio de una adición o modificación al Estatuto Tributario en aras de mantener unificada la normativa tributaria y no beneficios dispersos en normas no contenidas en el Estatuto Tributario.** A su vez, esta Cartera encuentra que la propuesta debe tener en cuenta lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 256 del Estatuto Tributario¹¹, el cual señala que:

*“(…) **PARÁGRAFO 2o.** El mismo tratamiento previsto en este artículo será aplicable en los siguientes casos: i) a las donaciones hechas a programas creados por las instituciones de educación superior, o del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) dirigidas a programas de becas o créditos condonables que sean aprobados por el Ministerio de Educación Nacional y que beneficien a estudiantes de estratos 1, 2 y 3 a través de becas de estudio total o parcial o créditos condonables que podrán incluir manutención, hospedaje, transporte, matrícula, útiles y libros de acuerdo a la reglamentación expedida por el Gobierno nacional respecto de las condiciones de asignación y funcionamiento de los programas de becas y créditos condonables a los que se refiere el presente artículo, ii) a las donaciones recibidas por el Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas, y que sean destinadas al financiamiento de Programas y/o Proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de acuerdo con los criterios y las condiciones señaladas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), y iii) a la remuneración correspondiente a la vinculación de personal con título de doctorado en las empresas contribuyentes de renta, que se realice con posterioridad a la expedición de la presente ley, siempre y cuando se cumplan con los criterios y condiciones definidos por el CNBT para tal fin y su vinculación esté asociada al desarrollo de actividades de I+D+i. Para el caso de títulos de Doctorado obtenidos en el exterior, se deberán cumplir los requisitos de convalidación previstos en la normatividad vigente, de manera previa a su vinculación- <, y> iv) a las donaciones recibidas por intermedio del Icetex, dirigidas a programas de becas que financien la formación y educación de quienes ingresen a la Fuerza Pública que pertenezcan a los estratos 1, 2 y 3 y a los alumnos que, una vez ya vinculados a los programas, apliquen al programa de becas y cumplan con las exigencias académicas, estarán exentas de gastos administrativos y los rendimientos financieros causados serán reinvertidos en el mismo programa (...).”*

Este parágrafo también busca otorgar un beneficio a quienes realicen donaciones para la educación en temas relacionados, con lo cual existirían dos descuentos iguales para efectos del impuesto sobre la renta frente a un asunto de naturaleza similar.

Finalmente, se menciona que para esta Cartera, en el marco del análisis de impacto fiscal que lleva a cabo, es indispensable que las iniciativas legislativas tengan en cuenta: (i) lo contenido en el artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto en relación con la autonomía presupuestal con la que cuentan las entidades para determinar sus prioridades y ordenar el gasto; (ii) los artículos 39 y 47 del mismo Estatuto que mencionan la potestad en cabeza del Gobierno nacional de incorporar los gastos en el Presupuesto General de la Nación de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del gobierno; dichas asignaciones presupuestales se llevan a cabo a través de montos globales conforme con las prioridades definidas por las entidades; y (iii) el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en virtud

¹¹ Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales



MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Continuación oficio

Página 8 de 8

del cual establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable frente al proyecto de ley del asunto. Finalmente, se manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO GUEVARA
Viceministro General
DGPPN/OAJ/DIAN
UJ-750/2022

Elaboró: Silvia Marcela Romero Mora
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalosa, Secretario de la Cámara de Representantes.
Dr. Jaime Raúl Salamanca Torres – Secretario Comisión Sexta Cámara de Representantes

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA

VICEMINISTRO CÓDIGO 0020

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Código Postal 111711
PBX: (57)601 3811700
Relación con el Ciudadano (57)601 6021270-Línea Nacional:018000910071
relacionciudadano@minhacienda.gov.co
Carrera 8 No. 6C-38 Bogotá D.C.
www.minhacienda.gov.co