

Bogotá,

Radicado No.
2023-EE-257699
2023-10-09 02:08:44 p. m.

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.



Referencia: Concepto al proyecto de ley No. 315 de 2022 Cámara.

Respetado doctor Lacouture, reciba un cordial saludo.

Con el propósito de atender su solicitud, de manera atenta el Ministerio de Educación Nacional da respuesta en los siguientes términos.

Para el Ministerio de Educación Nacional es grato coincidir con integrantes del poder legislativo que comparten perspectivas frente a la educación superior, puesto que esto significa intereses comunes encaminados a garantizar la calidad de la prestación del servicio, cerrar brechas socioeconómicas y facilitar el acceso de los colombianos a este nivel educativo. Esto representa, en otras palabras, un genuino interés para responder a las críticas exigencias de un momento histórico sin antecedentes cercanos.

Ahora bien, respecto a la propuesta de reforma a la Ley 30 de 1992 que plantea la iniciativa legislativa, nos permitimos informar que en el cumplimiento de lo previsto en el artículo 122 de la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia potencia mundial de la vida”, el Gobierno Nacional ha venido desarrollando diferentes espacios de diálogo para la construcción de la reforma integral a la Ley 30 de 1992.

En este sentido, este proyecto de ley podrá servir como insumo adicional a la iniciativa que presentará el Gobierno Nacional, proceso al cual invitamos a los autores y ponentes de la iniciativa en consulta para que hagan parte del ejercicio que se está adelantando, con el fin de materializar las acciones que permitan incrementar el financiamiento de las instituciones de educación superior, la dignificación de la labor docente, fortalecer la infraestructura educativa y llevar oferta de educación superior pertinente y con calidad a los territorios que más lo requieren para promover la justicia social en todo el territorio nacional.

Bajo este contexto y con el fin de dar respuesta a su solicitud remitimos el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de ley No. 315 de 2022 Cámara *“Por el cual se modifican los artículos 111 y 114 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”*.

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 – 14. CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 22 22800

Línea Gratuita: 018000 - 910122

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,



WILFER ORLANDO VALERO QUINTERO
Viceministro de Educación Superior (E)

Copia: Autores: H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera, H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett, H.R. Wilder Iberson Escobar Ortiz, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Olga Lucía Velásquez Nieto, H.R. Juan Camilo Londoño Barrera, H.R. Julián David López Tenorio, H.R. Carolina Giraldo Botero
Ponente: H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández

Revisó:
Edgar Hernán Rodríguez Ariza 
Director
Dirección de Fomento de la
Educación Superior

Aprobó:
Walter E. Asprilla Cáceres 
Jefe
Oficina Asesora Jurídica

Concepto al proyecto de ley No. 315 de 2022 Cámara

“Por medio del cual se modifica el artículo 1 de la Ley 1012 de 2006 que modifica el artículo 111 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”

I. CONSIDERACIONES GENERALES

• Objeto y exposición de motivos

La iniciativa legislativa tiene como objeto la modificación de los artículos 111 y 114 de la Ley 30 de 1992 *“por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”*, en el sentido de ampliar el alcance de los Fondos Educativos departamentales, municipales y distritales, así como la creación de fuentes de financiación para estos a través de la Estampilla Pro Fondos Educativos, con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las Instituciones de Educación Superior – IES a los estudiantes de escasos ingresos económicos en todo el territorio nacional.

Los autores del proyecto de ley consideran que la disposición vigente requiere de modificación toda vez que no establece los requisitos mínimos para la creación de estos fondos ni dispone de una fuente de financiación fija para este fin. En consecuencia, pretenden promover e incentivar en las entidades territoriales la adopción e incorporación de este tipo de fondos si se encuentran en la capacidad de establecerlo de acuerdo con su historia tributaria.

Además, plantean la necesidad de apoyar a la juventud en condiciones de vulnerabilidad del país en su proceso de formación académica y adoptar medidas en amparo del derecho a la educación que mejore la calidad de vida de esta población.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS

Analizada la iniciativa legislativa, el Ministerio de Educación Nacional, en cumplimiento de las funciones asignadas mediante el Decreto 5012 de 2009, emite concepto respecto de los artículos 12, 13, 14, 22, 24 y 25 del proyecto de ley, donde se formulan sugerencias basadas en aspectos técnicos y jurídicos expuestos a continuación:

• Artículo 12

ARTÍCULO 12° *Los Fondos Educativos en el respectivo ente territorial adjudicarán las ayudas económicas de matrícula o sostenimiento a los estudiantes del último grado de la educación media pertenecientes a hogares en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica mediante el otorgamiento de becas teniendo en cuenta los siguientes parámetros:*

- a) *Tener nacionalidad colombiana.*
- b) *Estar residiendo en el ente territorial respectivo por un tiempo no inferior a dos (2) años antes de iniciar el proceso de asignación de la beca.*
- c) *Beneficiar a estudiantes que obtengan los mejores resultados en el examen del estado que se realiza en el proceso de culminación de la educación media en cada institución educativa y/o el mejor rendimiento académico desde el grado sexto hasta el grado undécimo debidamente certificado por la institución educativa a través del Consejo Directivo de la misma.*
- d) *Estar registrado en el Sisbén IV y pertenecer a uno de los grupos A, B o C.*
- e) *Asignar las ayudas económicas garantizando que lleguen a los estudiantes de todos los colegios públicos del ente territorial, de manera que a los estudiantes de cada colegio les corresponderá un valor proporcional de*

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 – 14. CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 22 22800

Línea Gratuita: 018000 - 910122

la totalidad de recursos disponibles para la respectiva vigencia, en relación a la cantidad de estudiantes del último grado de cada colegio, de tal forma, que, a mayor número de estudiantes del último grado de cada colegio, mayor cantidad de recursos deberán ser asignados a los estudiantes de cada institución.

f) Ser miembro de una institución educativa de carácter público del último grado.

g) No ser beneficiario de ningún otro programa o ayuda educativa de acceso o permanencia a la educación.

h) Ser admitido en una institución de educación superior.

El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos para poder acceder al beneficio de pago por derechos de grado.

Respecto con lo relacionado en el artículo 12 que indica que el Gobierno Nacional reglamentará lo referente a los derechos de grado, nos permitimos indicar que no es coherente que el Gobierno Nacional reglamente las condiciones en que deben operar los fondos, toda vez que el carácter de los fondos es del nivel territorial.

- **Artículo 13**

ARTÍCULO 13º. Los Fondos Educativos departamentales, municipales y distritales del presente artículo podrán tener como fuentes de financiación:

1. Los recursos provenientes del recaudo que realicen los entes territoriales que adopten la estampilla Pro Fondos Educativos.

2. Los recursos propios y de libre destinación que la entidad territorial correspondiente designe para ello.

3. Los rendimientos financieros que se generen con ocasión de los recursos que concurran al Fondo Educativo por el concepto de la estampilla Pro Fondos Educativos.

4. Los recursos del orden internacional, nacional, departamental, municipal o distrital que se transfieran por cualquier concepto a favor del Fondo.

5. Los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación que se dispongan para ello.

6. Los aportes y/o donaciones que a cualquier título realicen los gremios, personas jurídicas y/o naturales.

7. Los provenientes de aportes por concepto de responsabilidad social empresarial.

8. Recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.

En relación con las fuentes de financiación planteadas en el artículo 13, específicamente en lo concerniente con los recursos provenientes del presupuesto general de la nación, es preciso señalar que el Gobierno Nacional ha venido realizando esfuerzos encaminados a la gradualidad en la matrícula, ejemplo de ello fue la expedición de la Ley 2155 de 2021 y el Decreto 1667 de 2021, a través de los cuales se estableció la gratuidad en la Educación Superior pública para las y los estudiantes más vulnerables como política de Estado.

En desarrollo de la Política de Gratuidad en la matrícula de Educación Superior, las y los estudiantes de estratos 1, 2 y 3, que se encuentren matriculados en las Instituciones de Educación Superior públicas en programas de nivel técnico profesional, tecnológico o profesional universitario, podrán acceder a partir del año 2022 al subsidio del 100% del valor de matrícula neta, una medida que beneficia a cerca de 720 mil estudiantes de pregrado de las IES públicas.

Para ser beneficiario o beneficiaria de la Política de Gratuidad en la matrícula en 2023, se deben cumplir los siguientes requisitos:

1. Tener nacionalidad colombiana.

2. Tener entre 14 a 28 años en el momento de ser reportado en las plantillas del SNIES por parte de la Institución para efectos de validación por parte del Ministerio de Educación Nacional.

3. Estar registrado en la base certificada nacional de SISBEN IV y pertenecer al grupo A, B o C en cualquier subgrupo.
4. 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.
5. Si el estudiante es víctima del conflicto armado y no cuenta con registro en SISBEN, deberá estar incluido en el Registro Único de Víctimas de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV.
6. Estar matriculado y registrado en el SNIES en un programa académico de pregrado (técnico profesional, tecnológico o universitario), con registro calificado vigente impartido bajo cualquier modalidad (presencial, a distancia, virtual, dual u otros desarrollos que combinen e integren las anteriores modalidades), en alguna de las Instituciones de Educación Superior públicas que hubieran suscrito el Convenio para la Gratuidad con el Ministerio de Educación Nacional.
7. No tener título profesional universitario ni de posgrado de cualquier Institución de Educación Superior.

Debe tenerse en cuenta que, en el marco de lo establecido en el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 y en el Decreto 1667 de 2021, a partir de 2023, las y los beneficiarios de la política serán aquellos estudiantes de las Instituciones de Educación Superior públicas que se encuentren en los grupos del SISBEN IV que establezca el Gobierno Nacional.

Bajo este contexto y teniendo en cuenta que lo propuesto en la iniciativa está orientado a la creación de un Fondo territorial para el acceso a la educación superior, es necesario señalar que, mediante la política de gratuidad, el Gobierno Nacional ya garantiza la exención en el pago de la matrícula de todos los estudiantes de la población vulnerable en las IES públicas del país. Por lo anterior, se sugiere suprimir de las fuentes de financiación de los Fondos Educativos territoriales los recursos del presupuesto general de la nación referidos en el numeral 5 del artículo 13, además porque lo que se espera de las estrategias de acceso a la educación superior por parte de las entidades territoriales es que sean concurrentes y complementarias a la política de gratuidad para alcanzar una mayor cobertura en el país, pero no que generen mayores erogaciones del presupuesto general de la nación, en el marco del gasto de mediano plazo.

Adicionalmente, es necesario advertir que para el caso de estudiantes de instituciones de educación superior privadas que se beneficien con recursos del presupuesto general de la nación a través de los Fondos Educativos territoriales, se daría un enfoque desigual en la orientación de la política pública de gratuidad en la matrícula y en el uso de los recursos del presupuesto público, debido a los mayores costos de matrícula de las IES privadas respecto de las públicas.

Asimismo, en lo referente al propuesto en el numeral 8 del artículo 13, esta cartera considera pertinente precisar que los recursos del Sistema General de Participaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 715 de 2001, únicamente están destinados para los niveles preescolar, básica y media, en el área urbana y rural, por lo cual su destinación no puede ser orientada a la educación superior. Al respecto, se formula una recomendación en el tercer acápite del presente concepto.

- **Artículo 14**

ARTÍCULO 14º. PLAN PADRINO. *En concordancia con lo estipulado en el numeral 6 del artículo 13º de esta ley, el Ministerio de Educación podrá crear un programa de apadrinamiento, el cual tendrá como finalidad que cualquier persona natural o jurídica tenga la posibilidad de contribuir con recursos a los Fondos Educativos departamentales, municipales o distritales con el objeto de financiar a los estudiantes beneficiarios de las becas objeto de la presente ley. Este plan se podrá armonizar con otros que ya se encuentren en ejecución, siempre que se conserve la finalidad de lo dispuesto en este parágrafo.*

Se observa que el Plan Padrino propuesto en el artículo 14 comparte el mismo propósito y financiación que los Fondos Educativos territoriales. Por un lado, en lo concerniente al objeto, el Plan Padrino tiene como finalidad contribuir a financiar las becas de matrícula y sostenimiento que se otorguen por los Fondos Educativos territoriales; por otro lado, en lo relativo a la financiación, se propone que el Plan Padrino se financie con los aportes y donaciones de personas jurídicas y naturales para el otorgamiento de becas de matrícula y sostenimiento, recursos estos que ya están mencionados en los numerales 6 y 7 del artículo 13 como fuentes de financiación de los Fondos Educativos territoriales.

Por lo anterior, dado que en la práctica el Plan Padrino se constituiría en una figura que duplicaría la gestión de los Fondos Educativos territoriales y con el fin de guardar coherencia en la implementación de la iniciativa, esta cartera resalta que la administración de los fondos propuestos está en cabeza de las entidades territoriales. Por este motivo, se sugiere suprimir la creación del Plan Padrino o que sean las entidades territoriales las que se encargue de su creación y desarrollo.

- **Artículo 22**

ARTÍCULO 22. *Las demás condiciones mediante las cuales operarán los Fondos Educativos serán reglamentadas por el Gobierno Nacional y en el Reglamento Operativo del Fondo que será elaborado por el Comité Administrador del mismo.*

En cuanto al artículo 22, es necesario reiterar que no es coherente que el Gobierno Nacional reglamente las condiciones en que deben operar los fondos, toda vez que el carácter de los fondos es del nivel territorial. Por esta razón, se incluye una recomendación en el acápite final.

- **Artículo 24**

Artículo 24. Modifíquese el artículo 114 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 114. *Los recursos de la Nación destinados a becas o a créditos educativos universitarios en Colombia, serán girados al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) y a los Fondos Educativos del artículo 111 de la presente ley cuando aplique y a ellos corresponde su administración. Los recursos de la Nación destinados a becas o a créditos educativos universitarios para la financiación de maestrías, doctorados o posdoctorados podrán ser girados al Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas. En este evento la ejecución de los recursos podrá ser apoyada con la participación de terceros y el Gobierno nacional reglamentará los criterios de asignación.*

Se sugiere suprimir este artículo del proyecto de ley, teniendo en cuenta las consideraciones técnicas dadas en el artículo 13 sobre la no pertinencia de incluir los

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 – 14. CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 22 22800

Línea Gratuita: 018000 - 910122

recursos del presupuesto general de la nación en las fuentes de financiación de los Fondos Educativos territoriales y, dado que, en el caso de mantener como obligatorio que los recursos de la nación destinados a becas y créditos educativos se deban girar al Icetex y a los Fondos Educativos territoriales, podría generarse un desequilibrio fiscal y presupuestal en el erario, debido a que cada entidad territorial podría crear en su autonomía un Fondo Educativo que demande recursos del presupuesto general de la nación sin que exista un medio de control adecuado por parte del Gobierno Nacional que garantice la sostenibilidad fiscal.

- **Artículo 25**

ARTÍCULO 25. CONVENIOS ENTIDADES TERRITORIALES, UNIVERSIDADES E ICETEX. Las entidades territoriales podrán celebrar convenios con instituciones de educación superior que cuenten con acreditación de alta calidad, con el objeto de que estas ofrezcan descuentos en la matrícula a los estudiantes que sean beneficiarios de las becas que trata esta ley. Se dará prioridad a las instituciones de educación superior que hayan celebrado convenios con las entidades territoriales que ofrezcan mayores descuentos al estudiante. A los convenios celebrados entre las entidades territoriales y las universidades, podrá concurrir el ICETEX con recursos de crédito, con el fin de cubrir el cien por ciento de la matrícula de los estudiantes beneficiarios de la misma.

Frente a lo propuesto en este artículo, invitamos a revisar la objetividad de las condiciones de alta calidad institucional que se exige en el proyecto de ley a las Instituciones de Educación Superior que suscriban convenios con las entidades territoriales para la admisión de estudiantes beneficiarios de los Fondos Educativos. El 69% de las IES con acreditación institucional de alta calidad se concentran en las zonas de influencia de 6 ciudades del país, lo que generaría que, en caso de que todos los municipios del país (1.113) constituyeran su Fondo Educativo, los bachilleres de los colegios públicos tengan que desplazarse a las sedes de unas pocas IES de las principales ciudades del país, situación que, a su vez, desestimularía el acceso real de los estudiantes a la educación superior por los esfuerzos que implicará abandonar sus familias y regiones, los sobrecostos para su manutención y adaptación en ciudades apartadas. Es de anotar que, en cualquier caso, todas las instituciones de educación superior cumplen con las condiciones necesarias de calidad para la oferta de sus programas académicos, la cual se materializa en el registro calificado que otorga el Ministerio de Educación Nacional como mecanismo para el aseguramiento de la calidad de la prestación del servicio de educación superior.

III. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional destaca la importancia de la iniciativa examinada; no obstante, sugiere respetuosamente tener en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas y analizar las recomendaciones que a continuación se indican:

- Debido a que el Gobierno Nacional garantiza la exención del pago de la matrícula y el otorgamiento de un apoyo de sostenimiento para la población más vulnerable de las IES públicas, y que se espera que las estrategias de las entidades territoriales para el acceso a la educación superior sean complementarias a las del Gobierno

Nacional, pero no que generen mayores erogaciones del presupuesto general de la nación, se sugiere suprimir el numeral 5 del artículo 13 del proyecto de ley.

- Teniendo en cuenta la destinación establecida en el artículo 5 de la Ley 715 de 2001 para los recursos del Sistema General de Participaciones, recomendamos la exclusión del numeral 8 del artículo 13 de la iniciativa.
- Teniendo presente que las condiciones de funcionamiento deben estar en cabeza de las entidades territoriales, se recomienda analizar la posibilidad de excluir de los artículos 12 y 22 la disposición prevista de reglamentación por parte del Gobierno Nacional.
- El Plan Padrino que dispone el artículo 14 podría duplicar la gestión de los Fondos Educativos territoriales, y en línea con la recomendación anterior, la administración de los fondos propuestos, su creación y desarrollo debe estar a cargo de las entidades territoriales. Por ello se recomienda excluir el artículo 14, o modificarlo de tal manera que se armonice con la normativa vigente, con lo dispuesto en el artículo 13 de esta iniciativa y se retiren las disposiciones de este artículo que atribuyen responsabilidades al Ministerio de Educación Nacional.
- Revisar la posibilidad de suprimir las modificaciones planteadas al artículo 24 del proyecto de ley, debido a que puede generar un desequilibrio fiscal y presupuestal al fomentar la creación de Fondos Educativos territoriales que no cuentan con un control idóneo para asegurar su sostenibilidad fiscal.
- Revisar la objetividad de la condicionalidad de acreditación en alta calidad de las IES prevista en el artículo 25; lo anterior, debido a que el 69% de las IES con acreditación institucional de alta calidad se concentran en las zonas de influencia de 6 ciudades del país, por lo tanto, invitamos a considerar la posibilidad de reconocer el registro calificado como elemento que garantiza la suficiencia de la calidad de los programas académicos.
- Tener presente la reforma integral de la Ley 30 de 1992 que viene desarrollando el Gobierno Nacional, proceso al cual invitamos a los autores y ponentes de la iniciativa a para que hagan parte del ejercicio, con el fin de materializar las acciones que permitan incrementar el financiamiento de las instituciones de educación superior, la dignificación de la labor docente, fortalecer la infraestructura educativa y llevar oferta de educación superior pertinente y con calidad a los territorios que más lo requieren para promover la justicia social en todo el territorio nacional.