

Bogotá

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEGUNDA
Nombre: Margodila Sánchez
Fecha: 23-10-23 Hora: 11:40 AM
Radicado: 454

Radicado No.
2023-EE-268870
2023-10-23 10:06:29 a. m.



Doctor
JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
Secretario General Comisión Segunda
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C

Referencia: Concepto al proyecto de ley 150 de 2023 Cámara.

Respetado Doctor Rivera, reciba un cordial saludo.

Con toda atención, me permito remitir concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el texto de la ponencia para primer debate sobre el proyecto de ley 150 de 2023 *“por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración del bicentenario de la Institución Educativa Colegio de Santa Librada, del Distrito de Santiago de Cali, departamento del Valle del Cauca, 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,

ÓSCAR SÁNCHEZ JARAMILLO
Viceministro de Educación Prescolar, Básica y Media

Copia: Autores: H.S.Alexánder López Maya , H.S.Norma Hurtado Sánchez , H.S.Juan Carlos Garcés Rojas , H.S.Jose Luis Pérez Oyuela , H.S.Wilson Arias Castillo , H.S.Carlos Abraham Jiménez , H.S.Paulino Riascos Riascos , H.S.Carlos Fernando Mota Solarte , H.S.Maria Fernanda Cabal Molina H.R.Jorge Eliécer Tamayo Marulanda , H.R.Christian Munir Garcés Aljure , H.R.Jorge Alejandro Ocampo Giraldo , H.R.Alfredo Mondragón Garzón , H.R.Hernando González , H.R.Luis Alberto Albán Urbano , H.R.Marelen Castillo Torres , H.R.Gloria Elena Arizabaleta Corral , H.R.Álvaro Henry Monedero Rivera , H.R.José Alberto Tejada Echeverry , H.R.Leonardo de Jesús Gallego Arroyave , H.R.Duvalier Sánchez Arango , H.R.Orlando Castillo Advincula , H.R.Julián David López Tenorio.

Ponente: H.R. Carolina Giraldo Botero H.R. Edinson Vladimir Olaya Mancipe

Revisó:
José Dionisio Lizarazo R
Asesor
Viceministerio de Educación
Prescolar, Básica y Media

Aprobó:
Walter E. Asprilla Cáceres
Jefe
Oficina Asesora Jurídica

Concepto al proyecto de ley No. 150 de 2023 Cámara

“por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración del bicentenario de la Institución Educativa Colegio de Santa Librada, del Distrito de Santiago de Cali, departamento del Valle del Cauca, y se dictan otras disposiciones.”

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

El presente proyecto de Ley busca que la Nación se asocie a la conmemoración del bicentenario de la Institución Educativa Colegio de Santa Librada, del Distrito de Santiago de Cali, que tiene lugar los días 29 de enero y 18 de octubre de 2023, de igual manera, que el Congreso de la República se asocie a dicha celebración.

El proyecto de ley es un reconocimiento a esta institución educativa y pretende autorizar al Gobierno Nacional para llevar a cabo las siguientes acciones:

- La restauración total y reforzamiento de la Institución Educativa Colegio de Santa Librada, del Distrito de Santiago de Cali.
- La adecuada dotación de la biblioteca de la Institución Educativa Colegio de Santa Librada, del Distrito de Santiago de Cali.
- Promover a través del Ministerio de las Culturas, Las Artes y los Saberes, y del Ministerio de Educación Nacional la recuperación y microfilmación del archivo histórico del Colegio de Santa Librada, del Distrito de Santiago de Cali.
- Realizar a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones una emisión filatélica a través del Operador Postal Oficial o Concesionario de Correos en homenaje a la Institución Educativa Colegio de Santa Librada, del Distrito de Santiago de Cali.

Motivación

En la exposición de motivos se realiza un recuento de la historia de la Institución Educativa Colegio de Santa Librada, del Distrito de Santiago de Cali, el trámite legislativo, las pretensiones de la iniciativa, el fundamento Constitucional y legal que justifican el proyecto de Ley, el fundamento jurisprudencial, el impacto fiscal, los conflictos de interés y el texto propuesto para primer debate de la comisión segunda permanente de la Cámara de Representantes.

Este proyecto de ley de honores, establece en su articulado las disposiciones necesarias para autorizar al Gobierno Nacional, para que a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público incorpore en el Presupuesto General de la Nación, las partidas o apropiaciones presupuestales necesarias para la restauración total y reforzamiento de la infraestructura, así como la adecuación y dotación de la biblioteca de la Institución Educativa Colegio de Santa Librada, del Distrito de Santiago de Cali.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y TÉCNICAS

a) Alcance de las leyes de honores.

Respecto a la naturaleza de las leyes de honores, el numeral 15 del artículo 150 de la Carta Política indica que, el Congreso de la República en el ámbito de sus competencias puede “decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria”. Esta clasificación de normas es conocida como “leyes de honores”, su alcance y límites han sido desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Al respecto es importante recordar que la Corte Constitucional en la sentencia C-948 de 2014 señaló que:

“En lo concerniente a la incorporación de medidas que impliquen o puedan generar gastos del erario en leyes de honores, la Corporación tiene plenamente definida una regla de decisión, según la cual el Congreso de la República no puede incorporar en ellas apropiaciones o partidas no previstas en las normas de presupuesto, pero sí puede autorizar gastos, en el ejercicio de su potestad de configuración del derecho, pues, según lo ha precisado esta Corporación, tales gastos podrán ser efectuados o no por el Gobierno Nacional, quien determinará si define las partidas y apropiaciones necesarias al momento de ejercer su iniciativa en materia de gasto público.”

Las Leyes de honores son reconocimientos que el Estado otorga a personas e instituciones que de una u otra manera han prestado algún servicio, legítimo y probado, a la patria. No obstante lo anterior, se han establecido límites al reconocimiento de leyes de honores, al respecto la Ley 819 de 2003 señala lo siguiente;

Artículo 7º. *Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Para estos propósitos, deberá incluirse 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 financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

En consonancia con la norma en supra, esta cartera ministerial, con el respecto debido, considera que el proyecto de Ley establece una orden de gasto público, en razón a que, el propósito de la iniciativa no solo es el decreto de honores o aniversarios, sino que también contiene ordenes de inversión de gastos por parte de la Rama Legislativa hacia la Administración Nacional, este aspecto podría implicar una desatención con los requerimientos de una ley de honores de las que trata el artículo 150 numeral 15 de la Constitución Política.

Aunado a lo anterior, el hecho de que el proyecto de Ley en la exposición de motivos y el artículo No. 2, Autorizaciones manifiesten *“Este proyecto de ley no comporta impacto fiscal debido a que el articulado no se ordena gasto público...El proyecto menciona expresamente que se está otorgando una autorización al Gobierno Nacional para que se incluyan en el presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para la ejecución de las obras descritas en el proyecto de ley”*, implica, a criterio de quienes aquí conceptúan que si habría una orden de gasto público.

En consecuencia el proyecto, debería presentar, de acuerdo a la Ley 819 de 2003, el análisis del impacto fiscal de la norma, así como “la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

De otra parte, resulta oportuno mencionar que esta tipología de leyes no puede desconocer los principios constitucionales, en especial los contenidos en el artículo 355 de la Carta Política, en lo relativo a que “ninguna autoridad puede fijar decreto de auxilio o donación en beneficio de personas naturales o jurídicas de derecho privado”. Así mismo, las leyes de honores tienen que cumplir con los parámetros de prudencia, razonabilidad y proporcionalidad de la erogación pública al momento de expedirse.

Sobre el particular, el tribunal constitucional en la sentencia C-948 de 2014 refirió que:

*“21. En la decisión citada, la Corporación reiteró que las leyes de honores carecen del carácter general y abstracto de la legislación ordinaria, y que se agotan en su expedición, de forma subjetiva y concreta, en relación con la persona, grupo de personas o situaciones que se desean resaltar. Agregó la Corte que las leyes de honores, a pesar de no moverse dentro del estricto margen de la exaltación de ciudadanos que prestaron servicios a la patria, **deben ser dictadas dentro de criterios de prudencia, razonabilidad y proporcionalidad y no pueden utilizarse para desconocer la prohibición de***

decretar auxilios o donaciones a favor de particulares o las competencias estatales en materia de gasto público.” (Resaltado fuera de texto)

Así entonces, tal y como se encuentra estructurada la iniciativa no reúne los criterios de prudencia, razonabilidad y proporcionalidad para la expedición de una ley de honores y por ende, podría resultar con vicios de inconstitucionalidad.

b) Orden u autorización del gasto público por parte del Congreso del República.

El artículo 2 autoriza a que el Gobierno Nacional en cumplimiento de los artículos 288, 334, 341, 345, 356 y 357 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público incorpore en el Presupuesto General de la Nación, las partidas o apropiaciones presupuestales necesarias de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, los recursos necesarios para la restauración total y el reforzamiento de la actual planta física, así como la adecuación y dotación de la biblioteca de la Institución Educativa Colegio de Santa Librada, del Distrito de Santiago de Cali.

Frente a esta disposición de la iniciativa legislativa, al autorizar al gobierno nacional la incorporación dentro del Presupuesto General de la Nación de las vigencias fiscales siguientes a la de aprobación de la presenta ley, las partidas para el desarrollo de las distintas finalidades que contiene el proyecto ley, es importante advertir que, las disposiciones objeto de concepto podrían ser inconstitucionales en el sentido de ordenar gastos con cargo al presupuesto nacional.

Lo anterior, porque el Congreso de la República tiene entre sus competencias legislar la autorización del gasto público, más no puede imponer una orden para el ejecutivo respecto al presupuesto adicional para algún rubro en específico o particular. Con base en ello, el artículo 2 de la iniciativa podría terminar siendo una orden por parte del Congreso de la República hacia la Rama Ejecutiva, ya que esta tendría la obligación de garantizar el costo de financiación de los propósitos educativos de la iniciativa.

Al respecto, la sentencia C-224 de 2016 de la Corte Constitucional reiterando varios de sus pronunciamientos¹, señaló que:

*“La asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por ley es eventual y la decisión acerca de su inclusión le corresponde al Gobierno, luego el legislador no tiene atribución para obligar al Gobierno a que incluya en el presupuesto alguna partida específica y, por ello, cuando a la autorización legal previa el Congreso agrega una orden con carácter imperativo o perentorio dirigida a que se apropien en el presupuesto las sumas **indispensables para ejecutar el gasto autorizado, la ley o el proyecto de ley están afectadas por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno.**”*

¹ Tener en cuenta las sentencias de la Corte Constitucional C-948 de 2014, C-755 de 2014, C-197 de 2001, C-373 de 2010, C-197 de 2001 y C-782 de 2001

"Dado que el Congreso autoriza el gasto, pero no puede ordenar que el Gobierno deba asignar las sumas de dinero destinadas a ejecutarlo, la Corte procede a analizar si el artículo cuya constitucionalidad se analiza en razón de la objeción formulada por el Gobierno Nacional, contiene una simple autorización o "presiona el gasto" mediante el establecimiento de la orden de incorporar en el presupuesto general de la Nación las partidas para ejecutar el gasto previsto". (Resaltado fuera de texto)

Concluye la Corte:

*"En este sentido, el Congreso de la República, en uso de sus facultades constitucionales, tiene la competencia de autorizar, **mas no de obligar al Gobierno Nacional o sus entidades territoriales para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual** para el cumplimiento de lo dispuesto en una ley que declara una manifestación cultural como de patrimonio cultural inmaterial de la Nación. Sin embargo, cuando la asignación de partidas presupuestales va dirigida a salvaguardar una manifestación cultural con contenido religioso, es relevante analizar dicha competencia bajo la óptica del principio de Estado laico y del pluralismo religioso en la Constitución colombiana, con el objetivo de determinar si dicho título presupuestal tiene un fin constitucional admisible"*

Por consiguiente, en constituirse en la práctica una orden de gasto público por parte del Congreso de la República hacia la Rama Ejecutiva, a pesar de que en el texto se esté dando una autorización de asignación del tesoro público, sería inconveniente e inconstitucional por las razones expuestas.

c) Ejecutores proyectos de infraestructura educativa

Frente a las intenciones de la iniciativa en lo relativo a inversión de recursos para infraestructura educativa y actividades de interés público y social en una institución educativa en particular, el Ministerio de Educación Nacional se permite manifestar respetuosamente que, actualmente existe el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa -FFIE, como *"una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional"* creado mediante el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 189 de la Ley 1955 de 2019.

El FFIE tiene dentro de su normativa los siguientes objetivos:

- Construir, ampliar, mejorar y asegurar la dotación de aulas escolares necesarias para la implementación de la jornada única, en zonas urbanas y rurales.
- Lograr condiciones adecuadas en la infraestructura educativa para la implementación de la jornada única, atendiendo estándares técnicos mínimos.
- Generar un nuevo arreglo institucional para la gestión de los proyectos de infraestructura educativa que permita optimizar los recursos financieros de diversas fuentes.
- Mejorar los sistemas de información y estadística del sector educativo en relación con su infraestructura.

Además, el Gobierno Nacional comprometido con la infraestructura educativa, avanza con responsabilidad y rigor técnico en las acciones para terminar y entregar las obras para la implementación de la Jornada Única en el país, implementa políticas y lineamientos para avanzar hacia una educación para el desarrollo equitativo y sostenible, estableciendo metas y acciones claras, concretas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, que permitan la generación de oportunidades educativas asequibles para toda la población, desde la primera infancia hasta las personas mayores, sin ningún tipo de discriminación.

Es así como el Gobierno Nacional continua comprometido con la infraestructura educativa y adelanta las acciones necesarias para ejecutar y terminar las obras tanto del FFIE, como a través de otros ejecutores como Findeter, de tal forma que los estudiantes y maestros puedan contar con las aulas requeridas, con el fin de desarrollar todas sus capacidades y su potencial, en un sistema educativo más equitativo.

Así las cosas, existen disposiciones para las mejoras y realización de la infraestructura educativa por intermedio de los objetivos del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa -FFIE, así como con otros ejecutores de proyectos, por lo que no se hace necesario su regulación por intermedio de una ley de honores, tal como lo hace el proyecto de ley objeto de concepto.

Por otra parte, y respecto de las iniciativas propuestas relacionadas con las competencias del Gobierno Nacional, en lo que tiene que ver con la asignación de gastos y con el principio de legalidad del gasto público, resulta pertinente transcribir algunos apartes de los pronunciamientos que sobre este particular ha anotado nuestra Honorable Corte Constitucional en algunos de sus pronunciamientos²

“(…)

De acuerdo con la Constitución Política Colombiana, tanto el gobierno como el Congreso de la República ejercen competencias en materia de gasto público, las cuales han sido claramente definidas por esta Corte. Así, y en virtud del principio de legalidad, el Congreso es en principio, el único facultado para decretar las erogaciones necesarias destinadas a la ejecución de proyectos inherentes al Estado, atribución que sólo puede ejercer el ejecutivo cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción. Por su parte, la Carta reserva al gobierno la potestad de incorporar o no en el presupuesto las partidas correspondientes a tales gastos, y se le permite aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (C.P., arts. 349 y 351).

² (1) Sentencia C-490 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en C-360 de 1996, C-3424 de 1997, C-325 de 1997, C-197 de 1998, entre otras.

(2) Sentencia C-195 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

(3) Sentencia C-360 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

(4) Ibidem.

(5) Sentencia C-17 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

(6) Sentencia C-94 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

(7) Sentencia C-324 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

En cuanto a iniciativa legislativa se refiere, las leyes de presupuesto y las que contienen el plan nacional de desarrollo e inversiones son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional (C.P., art. 154). No sucede lo mismo con las leyes que decretan gastos públicos, pues respecto de ellas el Congreso y el gobierno cuentan con facultades para presentarlas. Potestad que “no puede confundirse con la iniciativa para modificar partidas propuestas por el gobierno en la ley anual de rentas y de apropiaciones, la cual si bien debe tener origen en el gobierno y debe ser presentada al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura, de forma que una vez ordenado el gasto en ley previa, sólo pueda ejecutarse si es incluido en el respectivo presupuesto, según el inciso 2º del artículo 345 de la Carta. El ejecutivo por su parte conserva competencia para formular el presupuesto anual de rentas y gastos de la Nación que le atribuye el artículo 346 del mismo ordenamiento”.

También ha dicho la Corte que la ley que decreta un gasto público:

*“no tiene eficacia mayor que la de constituir un título jurídico suficiente —en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta—, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto”. **Es decir, que se trata de una autorización y no de una orden para efectuar traslados presupuestales destinados a arbitrar los respectivos recursos pues, se insiste,** la iniciativa para la inclusión de partidas en el proyecto de presupuesto corresponde única y exclusivamente al Gobierno Nacional. Así las cosas, mientras no se haya incorporado la partida correspondiente en el presupuesto, tampoco se podría exigir el cumplimiento de la ley que ordena el gasto público (4).*

Según el primer inciso del artículo 351 de la Constitución, el Congreso no puede aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuesta por el gobierno, ni incluir nuevas, sino con la aceptación escrita del Ministro del ramo correspondiente. Además, según el artículo 18 de la ley orgánica del presupuesto, los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual de presupuesto por el Gobierno Nacional, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y prioridades del gobierno, si corresponden a funciones de órganos de nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones.”

Igualmente, la Corte ha manifestado que, la ley que decreta un gasto público “(...) no tiene eficacia mayor que la de constituir un título jurídico suficiente —en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta—, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto (...)”. Es decir, que se trata de una autorización y no de una orden para comprometer en las vigencias siguientes del presupuesto nacional, las partidas de recursos necesarias para la ejecución de lo ordenado en este proyecto de Ley, pues se insiste, la iniciativa para la inclusión de partidas en el proyecto de presupuesto corresponde única y exclusivamente al Gobierno Nacional. Así las cosas, mientras no se haya incorporado la partida correspondiente en el presupuesto, tampoco se podría exigir el cumplimiento de la

ley que ordena el gasto público.

Por otro lado, de acuerdo con el primer inciso del artículo 351 de la Constitución, el Congreso no puede aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuesta por el Gobierno, ni incluir nuevas, sin contar con la aceptación escrita del ministro del ramo correspondiente. Además, según el artículo 18 de la Ley orgánica del presupuesto, los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual de presupuesto por el Gobierno Nacional serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y prioridades del gobierno, si corresponden a funciones de órganos de nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones.

Relacionado con lo hasta aquí expuesto, la Corte Constitucional en Sentencia C-442 de 2001 manifestó:

“(...) Estas dos normas (Artículos 345 y 346 de la Constitución Política) han permitido a la doctrina distinguir tres actividades distintas del Estado en relación con el gasto cuales son: (i) La actividad de decretar un gasto, que es propia del Congreso a través de la expedición de una ley. Según la jurisprudencia de la Corte, las leyes que decretan gasto público no tienen mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero ellas en sí mismas no constituyen órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello. (ii) La actividad de apropiar una suma para efectuar un gasto, actividad que se cumple por el Congreso, cuando aprueba la partida correspondiente en la ley anual de presupuesto. Y (iii), la actividad de ejecutar el gasto, o de hacerlo, que se circunscribe a la fase ejecutoria del presupuesto. (...)”

En el mismo sentido se pronunció en sentencia C177 de 2002:

“La legalidad del gasto, de acuerdo con lo que al respecto disponen los artículos 346 y 345 de la Constitución Nacional, impone que las erogaciones han de decretarse previamente por el legislador, de un lado; y, de otro, que ellas se deben apropiar por la ley de presupuesto, para que efectivamente puedan llevarse a cabo. Es decir, en relación con las erogaciones que de los dineros públicos haga el Estado, el presupuesto tiene la fuerza restrictiva, pues solamente pueden llevarse a efecto aquellos gastos que se apropien anualmente por el legislador, con lo cual se pone de manifiesto que el presupuesto, además de ser un acto - condición, cumple finalidades macroeconómicas y políticas, que explican su propia fisonomía jurídica, como ya lo ha advertido ésta Corporación, entre otras, en sentencias C-478 de 1992 y C-685 de 1996.”³

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior y una vez revisado en el Ministerio de Educación Nacional, los recursos requeridos para este proyecto deberían ser asignados e incorporados al presupuesto para la ejecución de la unidad educativa en el municipio o ETC en educación donde se encuentre ubicado.

³ Sentencia C-562 de 1998, M.P Alfredo Beltrán Sierra

Sin embargo, el Ministerio de Educación Nacional, acorde con las políticas y metas trazadas, apoya a todas las Entidades Territoriales Certificadas del País por medio de la reducción de las brechas en materia de acceso y propender por la efectividad del derecho a la educación de nuestros niños, niñas y jóvenes.

No obstante, lo anterior, no puede perderse de vista que la competencia de la administración del servicio educativo según lo dispuesto en la Ley 715 de 2001 se encuentra en cabeza de las Entidades Territoriales Certificadas en educación, y que este Ministerio solo puede intervenir cofinanciando obras de infraestructura educativa, si las mismas se encuentran respaldadas en el proceso reglado que se ha trazado para el efecto.

En lo relacionado con infraestructura educativa es de señalar que, en el año 2015 se declara como de importancia estratégica el Plan Nacional de Infraestructura Educativa -PNIE a través del CONPES 3831 de 2015, por ser pilar para la implementación de la Jornada Única planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Para lograr este ambicioso objetivo, se creó el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Prescolar, Básica y Media - FFIE, como una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional; Fondo a través del cual y conforme su creación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, se podrán cofinanciar y ejecutar las obras de infraestructura educativa que se enmarcan dentro del PNIE, el cual fue modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, del actual Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad."

A partir de lo antes expuesto, debe indicarse que solo si las respectivas entidades territoriales certificadas postulan predios en el marco de las convocatorias adelantadas por el Ministerio de Educación Nacional, y siempre y cuando, estos cuenten con la respectiva viabilización técnica y jurídica, los proyectos a desarrollarse en dichos predios podrán ser objeto de cofinanciación.

Lo anterior, como quiera que corresponda a la ETC Cali, diseñar las estrategias para mejorar la infraestructura educativa de su jurisdicción, identificar las necesidades que se tienen en cuanto a ésta y en el caso de requerir recursos de cofinanciación, sujetarse al procedimiento establecido para acceder a tales recursos, procedimiento que se desglosa en la resolución 001349 de 2022.⁴

Expuesto lo anterior, se precisa, que todas las entidades territoriales certificadas del país han sido invitadas a participar en las convocatorias adelantadas que se relacionan a continuación:

- Convocatoria realizada entre el 5 de enero de 2015 y el 16 de febrero de 2015.
- Convocatoria realizada entre el 31 de julio y el 21 de agosto de 2015.
- Convocatoria realizada entre 4 de febrero y el 14 de marzo 2016.
- Convocatoria mejoramiento rural realizada entre el 7 de junio de 2019 y el 22 de julio de 2019.

⁴ "Por la cual se establecen las reglas de financiación, cofinanciación y ejecución de las obras de infraestructura educativa en el marco del Plan Nacional de Infraestructura Educativa y se derogan las Resoluciones 10281 de 2016 y 12282 de 2019"

- Convocatoria Colegios nuevos realizada entre el 15 de octubre de 2019 hasta el 29 de octubre de 2019.
- Convocatoria de mejoramientos rurales 2021, para lo cual expidió la Resolución 07130 del 27 de abril de 2021 *“Por la cual se convoca a las Entidades Territoriales Certificadas y municipios, para que postulen sus residencias escolares, sedes de instituciones educativas rurales y sedes de instituciones educativas urbanas en municipios de alta demanda rural, con el fin de obtener la financiación o cofinanciación de recursos para el mejoramiento de infraestructura escolar oficial”*, convocatoria que cerró el 21 de junio de 2021, y que se enfocó en 4 líneas de trabajo: Mejoramiento General - Zona Rural, mejoramiento General - zonas urbanas en municipios de alta demanda rural, mejoramiento Comedores y Mejoramiento Residencias Escolares.

En la convocatoria se recibieron 14.795 postulaciones de sedes educativas en 988 municipios de los 32 departamentos. De acuerdo con el cronograma establecido en dicha convocatoria, una vez finalizados los plazos para la postulación de sedes educativas por parte de los municipios, distritos y departamentos y realizadas las etapas de verificación de requisitos documentales, se estableció la viabilidad técnica y jurídica de 8.359 sedes educativas participantes, de las cuales, según la disponibilidad de recursos fueron seleccionadas 1.864 proyectos de todos los departamentos del país, distribuidos así:

- Mejoramiento Rural: 1.528
- Mejoramiento zonas urbanas en municipios de alta demanda rural: 65
- Mejoramiento Comedores y Restaurantes Escolares: 230
- Mejoramiento Residencias Escolares: 41

Los resultados con los nombres de las sedes seleccionadas de acuerdo con la disponibilidad de recursos pueden ser consultadas en el siguiente enlace en la página web del Ministerio de Educación Nacional:

<https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Calendario-de-actividades-y-eventos/404905:Convocatoria-para-el-mejoramiento-de-infraestructura-educativa-oficial>

En conclusión, con base en lo expuesto, el Ministerio de Educación Nacional a través de su política de infraestructura educativa, podría apoyar a la Institución Educativa y al municipio beneficiado en el proyecto de Ley, de acuerdo con las convocatorias que adelante el Gobierno Nacional y al trámite de postulación que corresponde a una facultad de la ETC.

Se sugiere entonces, de manera respetuosa, por parte de esta Cartera en relación con el artículo 2 analizado del presente proyecto de ley, que del mismo sea eliminado la autorización al Gobierno Nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias para la restauración total y reforzamiento, así como la adecuación y dotación de la biblioteca de la Institución Educativa Colegio de Santa Librada, del Distrito de Santiago de Cali, en consideración con las razones anteriormente expuestas.

En relación con este artículo, deberá tenerse en cuenta que en el caso de los proyectos de infraestructura educativa, cofinanciados con recursos de la Nación y cooperación

internacional o de privados, el Ministerio de Educación Nacional tiene definidas a través de la citada Resolución 001349 del 10 de febrero de 2022 en su capítulo IV, las reglas especiales para los proyectos de infraestructura educativa que sean cofinanciados con recursos Ley 21 de 1982 y recursos nación asignados al Ministerio de Educación Nacional y con aquellos provenientes de cooperación internacional o de privados, según lo establecido en el literal e) del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019.

En tal sentido, existiendo una autorización legal para ello y habiendo sido reglamentada por el Ministerio de Educación Nacional la posibilidad de cofinanciación de proyectos de infraestructura educativa con recursos provenientes de entes privados y de cooperación internacional, se considera innecesario establecer una autorización particular para realizar gestión de estos recursos para proyectos de infraestructura educativa, como es el caso de la institución educativa objeto del proyecto de Ley materia de estudio, por lo que respetuosamente se solicita se retire el artículo 2 de esta iniciativa legislativa.

III. CONSIDERACIONES FISCALES

El Proyecto de Ley autoriza vincular a la Nación y al Gobierno Nacional para que se asocie a la conmemoración del bicentenario de la Institución Educativa Colegio de Santa Librada, del Distrito de Santiago de Cali, y para ello, en materia fiscal, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) encontró que el Proyecto de Ley en el artículo 2, incluye una autorización al Gobierno Nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias para ejecutar los proyectos incluidos en dicho proyecto de Ley.

Al respecto, es necesario aclarar que dichas autorizaciones no corresponden a una obligación para el Gobierno Nacional. El Ministerio de Educación Nacional considera que una autorización de gasto no es el mecanismo adecuado para cofinanciar las obras de infraestructura educativa incluidas en el proyecto de Ley, debido a que las instituciones educativas cuentan con varias alternativas para adelantar las obras y no solicitar recursos de manera directa del Presupuesto General de la Nación para este fin. Tal y como se mencionó anteriormente, la construcción y dotación de la infraestructura educativa pública cuenta con múltiples fuentes de financiación, las cuales en su mayoría se canalizan a través del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa FFIE. Las entidades territoriales pueden decidir, en el marco de la autonomía que les otorgó la Constitución Política y la Ley, si apalancan gastos como los que se refiere el proyecto de Ley y las fuentes para adelantarlos.

De todas formas, por tratarse de infraestructura educativa oficial, es competencia de la entidad territorial coordinar la realización de obras en instituciones educativas públicas que están bajo su jurisdicción y no le corresponde a la Nación asumir esta competencia, propia de la entidad territorial. Adicionalmente, en la exposición de motivos y en la justificación de este proyecto de Ley no se presenta el costo y la fuente de los recursos que destinaría la Entidad Territorial para asumir la totalidad o parte de los costos asociados a temas de infraestructura educativa que propone el proyecto de Ley, ni se tiene en cuenta que la competencia en materia de infraestructura educativa es de las entidades territoriales.

Respecto a las implicaciones fiscales para el Ministerio de Educación Nacional, el proyecto de Ley en las alternativas de financiación autoriza que se apropien recursos, pero no desarrolla con cargo a que Órgano Nacional del Presupuesto General de la Nación se asumiría la financiación de los gastos propuestos, y por otra parte, se aclara que el presupuesto de rentas y recursos de capital y las apropiaciones revisadas, aprobadas y programadas por el Congreso de la República para el Ministerio de Educación Nacional incluye gastos de funcionamiento e inversión del sector, de los cuales cerca del 90% corresponden a transferencias de orden legal y constitucional, por lo cual la mayor parte del presupuesto para el Sector Educación es inflexible, es decir, que contiene gastos cuya fuente de financiación no puede destinarse para otros fines diferentes a las erogaciones que le ordena la Constitución Política y las normas que regulan el sector, así como para los proyectos de inversión asociados al Plan Nacional de Desarrollo.

De acuerdo a lo anterior, el Ministerio solo puede distribuir las partidas en el presupuesto anual de la Nación, teniendo en cuenta lo establecido por el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996, incorporado en el Decreto 1068 de 2015 -Único reglamentario del Sector Hacienda), en los artículos 38 y 39 del Decreto 111 de 1996 (incorporados como el artículo 2.8.3.1.3 en el Decreto 1068 de 2015) y en el artículo 2.8.3.1.3 del Decreto 1068 de 2015, el cual hace parte del Capítulo 1 (Sistema Presupuestal).

Finalmente, se identifica que el proyecto rompe el principio de planeación al cual se refiere el artículo 13 del Decreto 111 de 1996, al establecer que el Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones, herramientas de planeación financiera que no han contemplado gastos como estos proyectos específicos de infraestructura ni para los gastos a los que se refiere el proyecto de Ley para la entidad territorial Cali en particular.

IV. RECOMENDACIONES.

En mérito de lo anterior, de manera respetuosa el Ministerio de Educación Nacional recomienda lo siguiente:

- Se sugiere, de manera respetuosa, a la Honorable Corporación, que del artículo 2 del proyecto de ley sean eliminados los aspectos relacionados con la autorización al Gobierno Nacional de apropiar recursos con destino a la infraestructura educativa, con base en las razones previamente expuestas. Lo anterior, por cuanto aunque el Ministerio de Educación Nacional considera que este proyecto de Ley tiene un propósito loable, no resulta viable financiar la autorización de gastos para construcción de infraestructura de instituciones públicas a través de rubros específicos con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, sino a través de los canales adecuados y las políticas existentes vigentes para financiar este tipo de gastos, tal como se ha detallado en los aspectos jurídicos y técnicos y en las consideraciones fiscales antes presentadas.

Lo anterior, por cuanto aun cuando se dirige a contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación de la Nación, a través de la Institución Educativa Colegio de Santa

Librada, del Distrito de Santiago de Cali, este objetivo debería ser cumplido a través de la entidad territorial Cali.

- Los recursos requeridos para cumplir el objetivo de la iniciativa deberán ser asignados e incorporados al presupuesto para la ejecución de la adecuación, mejoramiento y dotación de la infraestructura de la Institución Educativa Colegio de Santa Librada, del Distrito de Santiago de Cali, beneficiada de acuerdo con lo establecido en esta iniciativa legislativa, pues la competencia de la administración del servicio educativo, en virtud de lo dispuesto en la Ley 715 de 2001, se encuentra en cabeza de las Entidades Territoriales Certificadas en educación, y que este Ministerio solo puede intervenir cofinanciando obras de infraestructura educativa, si las mismas se encuentran respaldadas en el proceso reglado que se ha trazado para el efecto.
- Retirar el artículo 2 de esta iniciativa legislativa, por cuanto ya existe disposición legal y reglamentaria que permite la cofinanciación de proyectos de infraestructura educativa con entes privados y de cooperación internacional.
- Finalmente, se sugiere considerar el hecho de que el edificio donde funciona la institución educativa objeto de esta iniciativa legislativa tiene el carácter de patrimonio cultural de la Nación, por tanto, cualquier intervención de su infraestructura deberá contar y cumplir con los procedimientos, autorizaciones, permisos y lineamientos que sobre este tipo de inmuebles haya establecido el Ministerio de las Culturas, Las Artes y los Saberes.