

2. Despacho del Viceministro General

Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2024-007317
Bogotá D.C., 19 de febrero de 2024 18:40

Honorable Congresista
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Cámara de representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C.,

Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley No. 032 de 2023 Cámara *“Por la cual se autoriza la creación del Fondo Manizales Eje del Conocimiento y se dictan otras disposiciones.”*

Radicado No. 1-2023-075964 y 1-2023-078310.

Radicado entrada
No. Expediente 6090/2024/OFI

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹ y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por los Honorable Representantes a la Cámara, Wilmer Yair Castellanos Hernández, Wilder Iberson Escobar Ortiz y Christian Munir Garcés Aljure, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo en su exposición de motivos, tiene por objeto *“Facultar al municipio de Manizales para crear el ‘Fondo Manizales Eje del Conocimiento’, con concurrencia de la Nación, cuyo fin es promover el acceso y la permanencia en el sistema de educación superior en los niveles de tecnólogo, tecnológico, universitario, especialización, maestría y doctorado, así como también la promoción y ejecución de alianzas, convenios y/o contratos con otras entidades territoriales, instituciones de educación superior y entidades públicas o personas jurídicas con competencia en ciencia y tecnología.”*².

Así, los artículos 2 y 6 facultan al municipio de Manizales para crear el ‘Fondo Manizales Eje del Conocimiento’, como una cuenta especial sin personería jurídica y con destinación específica, y el cual permite que los recursos puedan provenir, entre otros, del Presupuesto General de la Nación.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

² Gaceta 1231 de 2023, Pág. 1.

Continuación oficio

Respecto de estos fondos, el artículo 3 de la Ley 2276 de 2022³ dispone que los fondos sin personería jurídica deben ser creados por ley o por su autorización expresa y estarán sujetos a las normas y procedimientos establecidos en la constitución política, el Estatuto orgánico del presupuesto, la presente ley y las demás normas que reglamenten los órganos a los cuales pertenecen.

En cuanto a su razón de ser como su estructura y sus modalidades, la Corte Constitucional en Sentencia C-438 de 2017⁴, señaló:

*“(...) Los fondos especiales fueron creados con el fin de cubrir las erogaciones por los servicios públicos prestados al Estado. De esta manera, el artículo 30 de la Ley 225 de 1995 los delimita como “(...) **ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico** (...)”*

*(...) este Tribunal a través de la **sentencia C-009 de 2002**^[49] examinó la constitucionalidad de dicho artículo y explicó la naturaleza de estos fondos. Al respecto, la Corte afirmó que no eran “(...) contribuciones parafiscales ni ingresos corrientes en cuanto correspondían a una categoría propia en la clasificación de las rentas estatales”^[50]. Asimismo, precisó que a partir de la lectura de los artículos 358 Superior y 11 y 27 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, **los fondos especiales** se definían como una renta diferente a los ingresos corrientes y a los recursos de capital, ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional y contribuciones parafiscales. En palabras de la Corte, **son una “clasificación de rentas nacionales sui generis, en tanto se diferencia de los ingresos tributarios y no tributarios, que prevé el legislador orgánico con el ánimo de otorgar soporte jurídico a determinadas modalidades de concentración de recursos públicos”**^[51]. Igualmente, esta Corporación ha dicho que éstos constituyen una excepción al principio de unidad de caja^[52].*

En este mismo sentido, precisó que aunque no se especificara la naturaleza de los ingresos que hacen parte de estos fondos, sí se podía identificar dos modalidades de fondos: fondo-entidad^[53] y fondo-cuenta^[54].

*41. En relación con los primeros de ellos, la Corte ha estimado que se **asemejan a una entidad de naturaleza pública que hace parte de la administración pública**, es decir, que cuando se crean se trata de una nueva entidad que modifica la estructura de la administración pública^[55] por lo cual tienen personería jurídica. Algunos ejemplos de este tipo de fondos son: (i) el Fondo Antonio Nariño^[56]; (ii) el Fondo Adaptación^[57]; y (iii) el Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero (FOREC)^[58].*

³ Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C - 438 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Continuación oficio

42. Por otra parte, **los fondos-cuenta, al tenor del mencionado artículo 30 del EOP, son los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el Legislador, es decir, son un sistema de manejo de recursos sin personería jurídica y son fondos especiales.** Algunos ejemplos de estos tipos de fondos son: (i) el Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación[59]; (ii) el Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública[60]; (iii) el Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros[61]; y el Fondo Nacional de Calamidades[62].. (...)

(...) **la determinación de la estructura de los fondos especiales hace parte del amplio margen de configuración del Legislador en la materia y las formas organizativas que incluyan un consejo o junta directiva, así como un director ejecutivo o un gerente han sido consideradas ajustas a la Carta, pues tienen una finalidad legítima que es la de garantizar la eficiencia en la administración y ejecución de recursos.** (...)” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De acuerdo con la jurisprudencia transcrita, los fondos especiales gozan de un amplio margen de configuración por parte del Legislador, bien para la prestación de un servicio público específico (Fondo-Entidad) -caso en el cual podría asemejarse a una entidad pública-; o para el manejo y ejecución de recursos para garantizar la eficiencia de la administración pública, sin que esta circunstancia pueda modificar la estructura de la administración pública (Fondo-cuenta), debido a que carece de personería jurídica para tal fin.

En concreto, se advierte que, de acuerdo con las tipologías de fondos descritas, el Fondo que se busca crear, por su naturaleza, 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.

Sin perjuicio de lo anterior, cualquier asignación de recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación debe tener presente que la asignación de recursos en Colombia se encuentra sometida al principio de legalidad, lo que involucra la incorporación de ingresos y los gastos en el presupuesto; vale decir, para incluir estos recursos en la ley anual de presupuesto debe establecerse el monto de ingresos y, de otro lado, las erogaciones como una autorización máxima de gasto a los órganos que lo conforman. En ese contexto, las entidades nacionales deben ajustarse a las disponibilidades presupuestales y priorización de la política pública, acorde con el Plan Nacional de Desarrollo y en virtud de su autonomía presupuestal, tal como lo ha dispuesto los artículos 39 y 47 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)⁵.

⁵ Decreto 111 "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".

Continuación oficio

Así las cosas, en caso de hacerse ley el proyecto propuesto, cada entidad pública correspondiente a una sección presupuestal, de conformidad con el EOP, deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con las competencias del sector presupuestal, se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal y acorde con las normas de austeridad en dichos gastos⁶.

De otro lado, es importante destacar que para este Gobierno es prioritario avanzar en una política de gratuidad de la educación superior, razón por la cual desde la Ley 2294 de 2023, que contiene el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, expone en sus bases la necesidad de avanzar *“de manera gradual en la política de gratuidad en la matrícula de las IES públicas. Se fomentará el acceso de 500 mil nuevos estudiantes, acompañados de estrategias para promover la permanencia y la graduación, priorizando a jóvenes provenientes de contextos vulnerables, municipios PDET y ruralidad dispersa. Las IES públicas contarán con la financiación para su sostenibilidad, y con la asignación de recursos adicionales para fortalecer su base presupuestal, el mejoramiento de sus condiciones, que se distribuirán con criterios de cierre de brechas y llegada a las regiones.”*⁷.

Particularmente, con el fin de avanzar en la financiación adecuada de una política pública de Educación Superior, los artículos 122, 123, 124 y 126 de la Ley aprobada del Plan, consagran, entre otras, las siguientes medidas: (i) el Ministerio de Educación Nacional priorizará la actualización de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992⁸; (ii) la implementación de la política de Estado de gratuidad en la matrícula para todos los estudiantes de programas de pregrado de las instituciones de educación superior públicas; (iii) el fortalecimiento financiero de las instituciones de Educación Superior Públicas; y, (iv) la posibilidad de utilizar los saldos de las cuentas de ahorro y corrientes que hayan permanecido inactivas por un periodo mayor de un año por parte del Icetex⁹.

Con fundamento en esta política, el Ministerio de Educación informó el pasado 11 de julio de 2023 que *“La apuesta del Gobierno Nacional para generar 500 mil nuevos estudiantes en programas de pregrado contará con una inversión de \$4,2 billones para el incremento de la base presupuestal de las Instituciones de Educación Superior públicas, así como para garantizar que los nuevos estudiantes cuenten con gratuidad en su matrícula y cerca de \$5 billones para financiar el nuevo Plan de Infraestructura Educativa para la construcción de más de 100 sedes.”*¹⁰.

⁶ Artículo 14, Ley 2155 de 2021 “Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones” y Decreto 397 de 2022 “Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2022 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación”

⁷ Página 101 de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida. 2022-2026, ‘Colombia, Potencia Mundial de la Vida’ chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-02-06-Bases-PND-2023.pdf

⁸ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

⁹ file:///C:/Users/grubio/Downloads/2023-05-05-texto-conciliado-PND.pdf

¹⁰ <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/415914:Mineducacion-lanza-Universidad-en-tu-territorio-estrategia-nacional-para-impulsar-la-educacion-superior-como-motor-del-cambio>

Continuación oficio

De la mano con lo expuesto, resulta preciso señalar que recientemente fue expedida la Ley 2307 de 2023 *“Por la cual se establece la gratuidad en los programas de pregrado en las instituciones de educación superior públicas del país y se dictan otras disposiciones”*, cuya reglamentación se encuentra en curso, para lo cual el Ministerio de Educación anunció encuentros regionales con el fin de recibir aportes y sugerencias de las Instituciones de Educación Superior.¹¹.

Además, el Gobierno es consciente de la necesidad de reforma a la Ley 30 de 1992, razón por la cual, desde el Ministerio de Educación Nacional, se viene trabajando en la elaboración de un proyecto de ley con el objeto de fortalecer el acceso a la Educación Superior, el funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior (IES) estatales y el bienestar educativo, entre otras, todo ello en procura de la garantía del derecho fundamental a la Educación Superior¹², proyecto de ley cuya primera versión de texto está disponible en la página web de esa Cartera para su socialización y participación¹³.

También, como parte del fortalecimiento del acceso a la educación Superior, este Gobierno, a través del Ministerio de Educación Nacional, el pasado 12 de septiembre, radicó carta el Proyecto de Acto Legislativo 224 de 2023 Cámara, que busca regular el derecho fundamental a la educación, el cual plantea como novedades *“el avance en la universalización progresiva del derecho a la educación desde la primera infancia hasta la educación superior; la ampliación del ciclo preescolar de la educación inicial de un grado a tres; el establecimiento de los alcances del derecho a la educación en distintos niveles; y la obligatoriedad expresa de la educación media y su articulación con la educación posmedia.”*¹⁴.

Por último, es necesario que en la iniciativa bajo estudio el Congreso de la República dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹⁵, el cual establece que todo Proyecto de ley, a través de sus autores y ponentes, 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.

¹¹ <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/416222:Mineducacion-anuncia-encuentros-regionales-para-reglamentar-la-nueva-Ley-de-Gratuidad-en-Educacion-Superior>

¹² https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-416059_recurso_10.pdf

¹³ <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-superior/Reforma-a-la-ley-30/Reescribamos-la-historia/416059:Primera-version-del-proyecto-de-reforma-a-la-Ley-30-de-1992>

¹⁴ <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/416667:Historico-dia-en-Colombia-Gobierno-del-Cambio-radica-ante-el-Congreso-de-la-Republica-el-proyecto-de-ley-Estatutaria-de-educacion>

¹⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Continuación oficio

Por lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y expresa muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal y presupuestal vigente.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA
Viceministro General de Hacienda y Crédito Público
DGPPN/OAJ

Con Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza– Secretario General de la Cámara de Representantes.

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Elaboró: Sonia Ibagón Avila

n5gN FgFN I5Kx gSKJ IC0D t2dD t2c=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO