



JUAN LONDOÑO
REPRESENTANTE POR CALDAS

PROYECTO DE LEY NO. ____ DE 2026 CÁMARA DE REPRESENTANTES

“Por medio de la cual se crea el Programa Nacional Matrículas por Impuestos, se promueve la formación de talento humano para las áreas estratégicas del desarrollo nacional y se dictan otras disposiciones.”

El congreso de Colombia,

DECRETA;

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto y naturaleza del Programa: La presente ley tiene por objeto crear el Programa Nacional Matrículas por Impuestos, como mecanismo complementario de financiación de la educación superior mediante el cual los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios podrán destinar un porcentaje de su obligación tributaria a financiar matrículas académicas y apoyos de acceso, permanencia y graduación de estudiantes colombianos en educación superior.

El Programa constituye un instrumento de progresividad del derecho fundamental a la educación y no sustituye las obligaciones presupuestales del Estado en materia de financiación de la educación superior, en los términos de los artículos 67, 69 y concordantes de la Constitución Política.

El Programa se orientará prioritariamente a la formación de talento humano en áreas estratégicas para el desarrollo económico, científico, tecnológico, social, ambiental y de seguridad alimentaria del país, respetando la autonomía universitaria y la diversidad de la oferta académica.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

Artículo 2. Finalidades: El Programa Nacional Matrículas por Impuestos tendrá las siguientes finalidades:

- a) Ampliar el acceso, la permanencia y la graduación de estudiantes en programas de educación superior, en desarrollo del principio de progresividad y no regresividad del derecho a la educación.
- b) Promover la corresponsabilidad del sector empresarial y de los contribuyentes en la formación del talento humano que demanda el desarrollo nacional y regional, conforme a la función social de la empresa prevista en el artículo 333 de la Constitución Política.
- c) Facilitar el acceso a la educación superior de estudiantes pertenecientes a hogares en condición de vulnerabilidad económica o social y a poblaciones con especial protección constitucional, mediante enfoques diferencial, territorial, de género, étnico y de discapacidad.
- d) Incentivar la formación de profesionales, tecnólogos y técnicos profesionales en áreas del conocimiento consideradas estratégicas para el crecimiento económico, la innovación, la transformación productiva, la transición energética, la seguridad alimentaria, la salud, la infraestructura, la ciencia, la tecnología, la economía digital y la consolidación de la paz.
- e) Fortalecer la articulación entre el sistema educativo, el sector productivo, la investigación, la innovación y las necesidades del mercado laboral, promoviendo la inserción laboral formal de los egresados.
- f) Contribuir a la reducción de las brechas territoriales en acceso y permanencia en educación superior, mediante la financiación de estudiantes provenientes de municipios con menores niveles de desarrollo económico y social, PDET, ZOMAC y zonas rurales dispersas.
- g) Promover la inversión social con impacto estructural, orientada al fortalecimiento del capital humano como elemento esencial para el desarrollo sostenible del país y el incremento del recaudo tributario futuro.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

Artículo 3. Principios rectores: La creación, reglamentación y ejecución del Programa Nacional Matrículas por Impuestos se regirá, además de los principios del sistema tributario y del sistema de educación superior, por los siguientes:

- a) **Equidad y enfoque de derechos.** Los beneficios del Programa se orientarán prioritariamente a estudiantes en condiciones de vulnerabilidad económica, social o territorial y a poblaciones con especial protección constitucional, contribuyendo a la igualdad material, a la reducción de brechas y a la realización progresiva del derecho a la educación.
- b) **Transparencia y rendición de cuentas.** La asignación de recursos, la selección de beneficiarios y la ejecución del Programa se desarrollarán mediante procedimientos públicos, objetivos, verificables y sujetos a control fiscal, disciplinario, ciudadano y social, con información en datos abiertos.
- c) **Regionalización y cohesión territorial.** La distribución de los recursos será equilibrada entre las distintas regiones del país, atendiendo las necesidades particulares de los territorios y favoreciendo el desarrollo regional y la consolidación de la paz.
- d) **Mérito académico con acciones afirmativas.** El desempeño, las capacidades y el compromiso académico de los beneficiarios serán criterio relevante para el acceso y permanencia en el programa, sin perjuicio de las acciones afirmativas y medidas de nivelación pedagógica dirigidas a poblaciones vulnerables.
- e) **Pertinencia y autonomía.** La financiación se orientará hacia programas académicos que respondan a las necesidades presentes y futuras del desarrollo económico, social, científico, tecnológico y ambiental del país y de las regiones, respetando la autonomía universitaria, la libertad de cátedra y la diversidad disciplinar del sistema de educación superior.
- f) **Eficiencia y sostenibilidad fiscal.** Los recursos destinados mediante el Programa deberán generar el mayor impacto social posible, optimizando la utilización del gasto tributario y de los recursos públicos y privados, sin comprometer el equilibrio de las finanzas públicas.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

- g) **Inclusión.** Se promoverá la eliminación de barreras económicas, sociales, culturales, geográficas, de género o derivadas de condiciones de discapacidad para el acceso y permanencia en la educación superior.
- h) **Corresponsabilidad.** El Estado, el sector empresarial, las instituciones de educación superior y la sociedad participarán articuladamente en la formación del talento humano como estrategia de desarrollo nacional y de garantía de derechos.
- i) **Impacto social verificable.** La inversión tributaria se destinará a proyectos educativos que generen beneficios comprobables para el desarrollo humano, la productividad, la empleabilidad, la movilidad social y la reducción de la pobreza.

Artículo 4. Definiciones: Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

- a) **Programa:** El Programa Nacional Matrículas por Impuestos creado por la presente ley.
- b) **Fondo:** El Fondo Nacional Matrículas por Impuestos, como cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Educación Nacional, con independencia contable para el manejo de los recursos del Programa, en los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto y normas concordantes.
- c) **Contribuyente:** La persona jurídica, y las demás personas contribuyentes que determine la ley y el reglamento, habilitadas conforme al artículo 9 de la presente ley, que destina parte de su impuesto sobre la renta y complementarios al Programa.
- d) **Áreas estratégicas:** Los campos de conocimiento priorizados conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la presente ley y en su reglamentación, orientados al desarrollo económico, social, ambiental y de seguridad humana del país.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

- e) **Beneficiario:** El estudiante que accede a los recursos del Programa conforme a los criterios del artículo 11 y demás normas aplicables, incluido el enfoque diferencial y territorial.
- f) **Apoyos de permanencia:** Los beneficios complementarios destinados a reducir el riesgo de deserción, tales como alimentación, transporte, conectividad, material académico, alojamiento, formación en habilidades blandas y apoyos psicosociales, definidos por el reglamento de acuerdo con la presente ley.
- g) **Programas de excelencia académica:** Los esquemas de acompañamiento, nivelación, tutorías, investigación, innovación y reconocimiento al desempeño académico de los beneficiarios del Programa, diseñados por las instituciones de educación superior en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional.

TÍTULO II

FONDO NACIONAL MATRÍCULAS POR IMPUESTOS

Artículo 5. Creación y naturaleza del Fondo: Créase el Fondo Nacional Matrículas por Impuestos, como cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Educación Nacional, con independencia contable para el manejo de los recursos del Programa, de conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto y demás normas aplicables. El Ministerio de Educación Nacional administrará el Fondo y podrá celebrar convenios con entidades públicas, instituciones de educación superior y entidades territoriales para su operación.

El Fondo tendrá destinación específica para financiar las actividades previstas en esta ley y se incorporará al Presupuesto General de la Nación con sujeción a las reglas fiscales vigentes.

JUAN LONDOÑO
REPRESENTANTE POR CALDAS

Parágrafo. Los recursos del Fondo conservan naturaleza pública y estarán sujetos a los principios de eficiencia, transparencia, sostenibilidad fiscal y control fiscal integral por parte de los organismos competentes.

Artículo 6. Fuentes de financiación del Fondo: El Fondo Nacional Matrículas por Impuestos se financiará con:

- a) Los recursos provenientes de la destinación del impuesto sobre la renta y complementarios autorizada por esta ley y reglamentada en el Estatuto Tributario.
- b) Apropriaciones del Presupuesto General de la Nación, sin perjuicio de los recursos ordinarios destinados a la financiación de la educación superior pública.
- c) Aportes de entidades territoriales y recursos de cooperación internacional dirigidos a educación superior y formación de talento humano.
- d) Donaciones de personas naturales o jurídicas, sin que generen beneficios tributarios adicionales distintos a los expresamente previstos en esta ley y en el Estatuto Tributario.
- e) Rendimientos financieros y demás fuentes legalmente autorizadas.

Parágrafo. El reglamento establecerá las reglas de compatibilidad, acumulación o exclusión entre los beneficios tributarios derivados del Programa y otros beneficios relacionados con inversión en educación, ciencia, tecnología, innovación y donaciones, a fin de preservar la equidad y la eficiencia del sistema tributario.

Artículo 7. Destinación de los recursos del Fondo: Los recursos del Fondo Nacional Matrículas por Impuestos se destinarán exclusivamente a:

- 1) El pago total o parcial de matrículas académicas de programas de educación superior elegibles.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

- 2) Apoyos de permanencia estudiantil, particularmente para beneficiarios en condición de vulnerabilidad y poblaciones con especial protección constitucional.
- 3) Programas de excelencia académica asociados a los beneficiarios del Programa.
- 4) La financiación de programas académicos en áreas estratégicas de formación definidas en la presente ley y su reglamentación.
- 5) Actividades de seguimiento, evaluación y medición de impacto del Programa, incluidas la generación y publicación de información estadística y de datos abiertos.

Parágrafo. Los recursos del Fondo no podrán destinarse al funcionamiento administrativo ordinario de las instituciones de educación superior. Solo podrán financiarse costos estrictamente necesarios para la administración del Programa, los cuales no podrán exceder el porcentaje máximo que establezca el reglamento, en todo caso inferior al diez por ciento (10%) de los recursos anuales del Fondo.

TÍTULO III

PARTICIPACIÓN EMPRESARIAL Y BENEFICIO TRIBUTARIO

Artículo 8. Contribuyentes participantes: Podrán participar en el Programa Nacional Matrículas por Impuestos:

- a) Las personas jurídicas declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, incluidas las sucursales de sociedades extranjeras con establecimiento permanente en Colombia.
- b) Las personas naturales declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, bajo las condiciones y límites que establezca el Estatuto Tributario y el reglamento de la presente ley.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

Parágrafo. La participación será voluntaria y estará sujeta al cupo tributario anual que fije el Gobierno Nacional, garantizando la progresividad y la equidad del sistema tributario.

Artículo 9. Cupo individual de destinación tributaria: Los contribuyentes participantes podrán destinar hasta el treinta por ciento (30%) del impuesto sobre la renta a cargo, determinado en la respectiva declaración, a financiar proyectos aprobados dentro del Programa Nacional Matrículas por Impuestos, de conformidad con las reglas que para el efecto establezca el Estatuto Tributario. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) reconocerá estos aportes como pago efectivo de la obligación tributaria, siempre que se cumplan los requisitos técnicos, procedimentales y de trazabilidad que defina el reglamento y se verifique la correcta ejecución de los proyectos financiados.

Parágrafo. El reglamento establecerá los criterios de progresividad, equidad horizontal y vertical, así como los mecanismos de prevención de elusión y evasión fiscal asociados al uso del Programa.

Artículo 10. Cupo fiscal anual del Programa: El Gobierno Nacional, previo concepto favorable del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), fijará anualmente el cupo máximo de recursos que podrán destinarse al Programa Nacional Matrículas por Impuestos, considerando la disponibilidad fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, las metas de cobertura y permanencia en educación superior y la regla fiscal vigente.

La metodología de cálculo del cupo fiscal anual será pública, se basará en criterios técnicos y será objeto de participación ciudadana en los términos que defina el reglamento.

Parágrafo. La fijación del cupo anual no genera obligación automática del Gobierno Nacional de comprometer recursos adicionales a los autorizados en esta ley, ni

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

podrá implicar disminución de los recursos ordinarios destinados a la educación superior pública.

TÍTULO IV

BENEFICIARIOS E INSTITUCIONES ELEGIBLES

Artículo 11. Beneficiarios del Programa: Podrán acceder al Programa Nacional Matrículas por Impuestos los estudiantes colombianos admitidos en programas académicos elegibles en instituciones de educación superior participantes, con prioridad para:

- a) Estudiantes pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3.
- b) Víctimas del conflicto armado reconocidas en el Registro Único de Víctimas o en los instrumentos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.
- c) Integrantes de comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, conforme a la legislación vigente.
- d) Personas con discapacidad, de acuerdo con los instrumentos de certificación y registro que determine el reglamento.
- e) Habitantes de zonas rurales y rurales dispersas, especialmente en municipios PDET y ZOMAC.
- f) Mujeres cabeza de hogar, personas LGBTIQ+, personas en proceso de reincorporación y demás poblaciones con especial protección constitucional que defina el reglamento.

Parágrafo. La selección de beneficiarios se realizará mediante procedimientos públicos, objetivos y verificables, con enfoque diferencial y territorial, evitando cualquier forma de discriminación directa o indirecta.

Artículo 12. Criterios de priorización territorial: La asignación de beneficios priorizará:

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

- a) Municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con la clasificación de la Ley 617 de 2000 y normas concordantes.
- b) Municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y zonas definidas como Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC).
- c) Zonas rurales dispersas y regiones con menor acceso histórico a educación superior y mayores niveles de pobreza multidimensional.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, actualizará cada cuatro (4) años los criterios de priorización territorial con base en información estadística oficial sobre acceso, permanencia y graduación en educación superior, pobreza y desigualdad.

Artículo 13. Instituciones de educación superior elegibles: Podrán participar en el Programa Nacional Matrículas por Impuestos:

- a) Las instituciones de educación superior públicas reconocidas oficialmente por el Ministerio de Educación Nacional.
- b) Las instituciones de educación superior privadas acreditadas en alta calidad.
- c) Las instituciones de educación superior privadas no acreditadas en alta calidad que, encontrándose en proceso de acreditación o cumpliendo las condiciones de calidad del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, sean habilitadas por el Ministerio de Educación Nacional mediante régimen transitorio reglamentado.

Parágrafo. La participación en el Programa estará condicionada a la adopción por parte de las instituciones de políticas de inclusión, permanencia y apoyo psicosocial a los beneficiarios, y al cumplimiento de los estándares de calidad definidos por el Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

TÍTULO V

COFINANCIACIÓN Y APOYOS

Artículo 14. Cofinanciación de la matrícula: El Fondo Nacional Matrículas por Impuestos podrá financiar hasta el setenta por ciento (70%) del valor de la matrícula académica de cada beneficiario.

Para poblaciones con especial protección constitucional y municipios con mayor pobreza multidimensional, el Gobierno Nacional podrá autorizar, mediante reglamentación, porcentajes de financiación superiores, incluso hasta el cien por ciento (100%) de la matrícula.

Parágrafo. Las instituciones de educación superior no podrán incrementar el valor de la matrícula con ocasión de la participación del estudiante en el Programa, ni establecer cobros adicionales que desvirtúen el beneficio.

Artículo 15. Fuentes complementarias de financiación: El porcentaje de la matrícula no cubierto por el Fondo podrá financiarse con recursos de la institución de educación superior, de la entidad territorial, de programas públicos de becas y créditos, de cooperación internacional y de donaciones, sin trasladar cargas económicas desproporcionadas al estudiante o a su familia.

Artículo 16. Apoyos de permanencia: El Fondo podrá financiar apoyos complementarios de alimentación, transporte, conectividad, material académico, alojamiento, y otros que resulten necesarios para garantizar la permanencia y graduación de los beneficiarios, conforme a los criterios de enfoque diferencial y territorial que defina el reglamento.

Parágrafo. Dentro de los apoyos de permanencia, el reglamento deberá destinar una proporción de los recursos a programas de formación en habilidades blandas tales como liderazgo, comunicación efectiva, trabajo en equipo y adaptabilidad, en

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

atención a su demanda creciente por parte del sector productivo y a su incidencia en la empleabilidad de los egresados.

TÍTULO VI

ÁREAS ESTRATÉGICAS DE FORMACIÓN

Artículo 17. Áreas estratégicas priorizadas: Para efectos del Programa se consideran prioritarias las siguientes áreas y sus programas afines:

- a) Transformación digital y economía del conocimiento.
- b) Industria 4.0 y manufactura avanzada.
- c) Salud, bioeconomía y ciencias de la vida.
- d) Energía, sostenibilidad y gestión climática.
- e) Agroindustria, seguridad alimentaria y sistemas alimentarios sostenibles.
- f) Infraestructura, logística inteligente y movilidad sostenible.
- g) Ciencias sociales, jurídicas y de la educación, orientadas a derechos humanos, construcción de paz, gobernanza democrática y fortalecimiento institucional.

Parágrafo. El Gobierno Nacional podrá incluir nuevas áreas estratégicas o ajustar las existentes cuando las necesidades del desarrollo nacional así lo requieran, previa recomendación del Comité Nacional de Matrículas por Impuestos y concepto técnico del Ministerio de Educación Nacional, del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Artículo 18. Actualización periódica de las áreas estratégicas: El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Departamento Nacional de Planeación, actualizará cada dos (2) años el listado de áreas estratégicas, con participación de las instituciones de educación superior, del sector empresarial y de las organizaciones sociales.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

Artículo 19. Priorización de cofinanciación por área estratégica: Los beneficiarios admitidos en programas académicos pertenecientes a las áreas estratégicas podrán recibir un porcentaje de cofinanciación superior al previsto en el artículo 14, conforme lo determine el reglamento, garantizando que una proporción de los recursos del Programa se destine también a programas no estratégicos pero socialmente relevantes.

TÍTULO VII

REGIONALIZACIÓN E INCENTIVOS TERRITORIALES

Artículo 20. Asignación territorial de recursos: Como mínimo el setenta por ciento (70%) de los recursos aportados por contribuyentes domiciliados en un departamento deberá destinarse a financiar matrículas y apoyos de estudiantes residentes en el mismo territorio, independientemente del lugar donde cursen sus estudios, y el porcentaje restante se asignará conforme a criterios de equidad regional definidos por el reglamento.

Artículo 21. Incentivos tributarios territoriales: Los Concejos Municipales y Distritales podrán establecer, en sus respectivos estatutos tributarios, descuentos sobre el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) para instituciones de educación superior y empresas que financien matrículas de estudiantes beneficiarios del Programa, hasta por el cincuenta por ciento (50%) del impuesto causado.

Parágrafo. Los municipios podrán autorizar beneficios superiores, hasta por el cien por ciento (100%) de la inversión realizada, sin exceder el setenta por ciento (70%) del ICA causado en la respectiva vigencia. La adopción de estos incentivos será potestativa de cada entidad territorial y deberá contar con estudio de impacto fiscal.

Artículo 22. Articulación regional: Las Cámaras de Comercio, las Comisiones Regionales de Competitividad, las Secretarías de Educación Certificadas y las

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

demás entidades que determine el Gobierno Nacional actuarán como articuladoras territoriales del Programa, promoviendo la participación empresarial y las alianzas con instituciones de educación superior y autoridades territoriales.

Parágrafo. Las Secretarías de Educación Certificadas participarán de manera obligatoria en las mesas de trabajo territoriales de articulación del Programa, en razón de su conocimiento directo del inventario de instituciones de educación superior y de las necesidades de formación de los estudiantes en el respectivo territorio.

TÍTULO VIII

SECTOR PRODUCTIVO E INSERCIÓN LABORAL

Artículo 23. Participación empresarial en la formación: Las empresas aportantes podrán desarrollar, de manera voluntaria, programas de prácticas profesionales, pasantías, formación dual y primer empleo dirigidos a los beneficiarios del Programa, de conformidad con estándares mínimos de calidad, protección de derechos laborales y reconocimiento de la actividad formativa definidos por el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación Nacional.

Parágrafo 1. La participación en estos programas no generará relación laboral mientras el estudiante desarrolle actividades académicas o de formación reguladas por convenio de práctica o pasantía, sin perjuicio de la protección de sus derechos y de la prevención de formas de trabajo no remunerado que desconozcan la legislación laboral.

Parágrafo 2. Las empresas aportantes que certifiquen modelos de formación dual ante el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación Nacional podrán suscribir con los beneficiarios convenios de vinculación laboral preferente para la etapa posterior a su graduación, de carácter voluntario para ambas partes, sin que en ningún caso puedan condicionar el otorgamiento del beneficio educativo a la

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

aceptación de dichos convenios ni penalizar al beneficiario que decida no suscribirlos. El reglamento podrá establecer reconocimientos adicionales dentro del cupo individual de destinación tributaria del artículo 9 de esta ley para los contribuyentes que certifiquen dichos modelos de formación dual.

Artículo 24. Inserción laboral de los beneficiarios: El Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), promoverá la vinculación laboral formal de los beneficiarios del Programa mediante ferias de empleo, plataformas de intermediación laboral e incentivos a la contratación de jóvenes graduados y otras estrategias definidas en la política pública de empleo.

TÍTULO IX

GOBERNANZA DEL PROGRAMA

Artículo 25. Comité Nacional de Matrículas por Impuestos: Créase el Comité Nacional de Matrículas por Impuestos, presidido por el Ministro de Educación Nacional o su delegado, e integrado por representantes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, la DIAN, las instituciones de educación superior públicas y privadas, el sector empresarial, las entidades territoriales y los estudiantes beneficiarios.

Parágrafo. El Comité contará, al menos, con un representante de víctimas del conflicto armado, de comunidades étnicas, de personas con discapacidad y de territorios PDET, designados mediante mecanismos participativos que defina el reglamento.

Artículo 26. Funciones del Comité: El Comité Nacional de Matrículas por Impuestos tendrá las siguientes funciones:

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

- a) Formular recomendaciones para el fortalecimiento del Programa y para la actualización del listado de áreas estratégicas de formación.
- b) Proponer criterios de priorización territorial y sectorial, con enfoque de derechos y de equidad.
- c) Hacer seguimiento a las metas del Programa y recomendar ajustes en su diseño y ejecución.
- d) Promover la participación ciudadana y social en el control del Programa.
- e) Emitir conceptos no vinculantes sobre la ampliación gradual del Programa a partir de la evaluación del periodo piloto.

TÍTULO X

TRANSPARENCIA, SEGUIMIENTO Y CONTROL

Artículo 27. Registro Nacional y publicidad: Créase el Registro Nacional de Matrículas por Impuestos, administrado por el Ministerio de Educación Nacional, que contendrá la información de empresas aportantes, recursos ejecutados, instituciones y estudiantes beneficiarios, y programas académicos financiados.

Parágrafo. Esta información será pública, se pondrá a disposición en un portal digital con datos abiertos y se articulará con los sistemas de información del sector educativo y tributario, sin perjuicio de la protección de datos personales conforme a la Ley 1581 de 2012 y normas concordantes.

Artículo 28. Informe anual al Congreso de la República: El Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación presentarán anualmente, ante las Comisiones Sextas y Terceras del Congreso de la República, un informe con los recursos ejecutados, empresas e instituciones participantes, estudiantes beneficiados e indicadores de cobertura, permanencia, graduación, reducción de brechas territoriales y progresividad del derecho a la educación.

Parágrafo. El informe deberá incluir, en particular, un indicador de empleabilidad que compare los perfiles y áreas de formación de los beneficiarios financiados

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

frente a las vacantes reportadas por sector y región, con el fin de que el Ministerio de Educación Nacional, las Secretarías de Educación Certificadas y el Comité Nacional del artículo 25 puedan ajustar anualmente la priorización de la oferta académica financiada.

Artículo 29. Evaluación de impacto: El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional, realizará cada cuatro (4) años una evaluación integral del impacto económico, fiscal, social y de derechos humanos del Programa, cuyos resultados serán públicos y servirán de insumo para la revisión de la política y, de ser necesario, de la legislación.

Artículo 30. Control fiscal y disciplinario: La Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal sobre los recursos públicos del Programa. Los servidores públicos que intervengan en su administración responderán disciplinaria, fiscal, penal y patrimonialmente por las actuaciones u omisiones que afecten su ejecución, de conformidad con la Constitución y la ley.

TÍTULO XI

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 31. Reglamentación: El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación, garantizando la participación de las instituciones de educación superior, del sector empresarial, de las entidades territoriales y de las organizaciones sociales en el diseño del reglamento.

Artículo 32. Programa piloto y régimen de transición: Durante los tres (3) primeros años de vigencia de esta ley, el Gobierno Nacional implementará un programa piloto con un cupo tributario anual no inferior a quinientos mil millones de



pesos (\$500.000.000.000), sujeto a las metas e indicadores definidos por el reglamento.

Al finalizar este periodo, el Departamento Nacional de Planeación presentará una evaluación técnica del Programa piloto. La ampliación gradual del Programa y la eventual modificación de su alcance estarán condicionadas a una evaluación positiva en términos de equidad, progresividad del derecho a la educación y sostenibilidad fiscal.

Artículo 33. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

JUAN LONDOÑO
REPRESENTANTE POR CALDAS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“Proyecto de Ley “Por medio de la cual se crea el Programa Nacional Matrículas por Impuestos, se promueve la formación de talento humano para las áreas estratégicas del desarrollo nacional y se dictan otras disposiciones.”

I. Justificación y descripción del problema

La presente iniciativa legislativa se propone crear el Programa Nacional Matrículas por Impuestos como un mecanismo complementario de financiación de la educación superior, que articula el sistema tributario con la garantía progresiva del derecho fundamental a la educación y la formación de talento humano en áreas estratégicas para el desarrollo nacional.

Colombia enfrenta de manera simultánea: i) baja cobertura y profundas brechas de acceso y permanencia en educación superior entre regiones, estratos y grupos poblacionales; ii) déficit de talento especializado en sectores intensivos en conocimiento, ciencia, tecnología e innovación; y iii) restricciones fiscales para ampliar, con cargo al Presupuesto General de la Nación, los subsidios y programas de gratuidad universitaria.

Mientras miles de jóvenes, especialmente de estratos 1, 2 y 3, zonas rurales, municipios PDET y ZOMAC, y poblaciones con especial protección constitucional, ven limitado su acceso a la educación superior por razones económicas, el sector productivo reporta escasez creciente de profesionales, tecnólogos y técnicos en áreas como STEM, transformación digital, energías renovables, bioeconomía, agroindustria tecnificada, logística inteligente, salud digital y economía del conocimiento.

En este contexto, el Programa Nacional Matrículas por Impuestos vincula al sector empresarial y a los contribuyentes como aliados estratégicos del Estado y de las instituciones de educación superior, mediante un esquema de destinación tributaria

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

inspirado en la figura de Obras por Impuestos y en los beneficios tributarios para Ciencia, Tecnología e Innovación, transformando el pago del impuesto de renta en financiación directa de matrículas, apoyos de permanencia y capital humano.

II. Antecedentes de política pública en financiación de la educación superior

La búsqueda de mecanismos que amplíen el financiamiento de la educación superior no es nueva en Colombia. La Ley 30 de 1992 estableció el marco orgánico del servicio público de educación superior, consagrando la autonomía universitaria y previendo, entre otras fuentes, los aportes del Presupuesto General de la Nación para las instituciones públicas y el crédito educativo como mecanismo de acceso para los estudiantes de menores recursos, a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), entidad creada desde 1950 y reformada por la Ley 1002 de 2005.

A partir de la década de 2010, el país experimentó con distintos esquemas de cofinanciación entre el Estado y el sector privado para ampliar el acceso a la educación superior. El programa Ser Pilóo Paga (2014-2018) financió matrículas de estudiantes de altos puntajes en el examen Saber 11 y bajos recursos en instituciones acreditadas en alta calidad, mediante un crédito condonable financiado con recursos públicos. Su evaluación evidenció tanto aciertos en términos de acceso como críticas relacionadas con el efecto sobre las instituciones públicas y con la concentración de beneficiarios en zonas urbanas, lecciones que la presente iniciativa recoge al exigir que como mínimo el setenta por ciento (70%) de los recursos aportados en cada departamento se destine a estudiantes del mismo territorio.

Posteriormente, el programa Generación E (2019 en adelante) combinó el componente de equidad matrícula gratuita en instituciones públicas para estudiantes de los estratos 1, 2 y 3 con los mejores puntajes del Sisbén con el componente de excelencia, financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación y en algunos casos con aportes de gobernaciones y alcaldías. Más

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

recientemente, la política de gratuidad en la matrícula de instituciones de educación superior públicas, implementada desde 2023, ha representado un esfuerzo fiscal sustancial y sostenido del Estado para ampliar la cobertura.

No obstante estos avances, todos estos programas han dependido, en mayor o menor medida, de la disponibilidad de recursos ordinarios del Presupuesto General de la Nación, sujetos a las restricciones de la regla fiscal y a las prioridades de gasto de cada administración. El Programa Nacional Matrículas por Impuestos se diseña, precisamente, como un mecanismo complementario y estructural que no depende exclusivamente del ciclo presupuestal ordinario, sino que moviliza de manera focalizada y controlada recursos privados adicionales, sin sustituir ni debilitar los programas de gratuidad y crédito educativo ya existentes.

En el ámbito tributario, el antecedente más directo del mecanismo que crea esta ley es el régimen de Obras por Impuestos, incorporado al Estatuto Tributario mediante la Ley 1819 de 2016 y posteriormente ampliado por la Ley 2010 de 2019 y la Ley 2277 de 2022, que permite a los contribuyentes del impuesto sobre la renta destinar parte de su obligación tributaria a la ejecución directa de proyectos de inversión social en zonas afectadas por el conflicto armado (ZOMAC) y municipios PDET. La experiencia acumulada de este mecanismo en términos de trazabilidad, aprobación de proyectos y verificación de ejecución constituye el referente institucional directo sobre el cual se diseñó el esquema de aprobación de proyectos y reconocimiento por parte de la DIAN previsto en el artículo 9 del articulado.

III. Diagnóstico del problema

De acuerdo con las cifras reportadas por el Ministerio de Educación Nacional, la tasa de cobertura bruta en educación superior alcanzó el 61,75% en 2025, lo que representa un incremento de 7,3 puntos porcentuales frente al año anterior y una matrícula de 2.496.654 de estudiantes. No obstante, este avance a nivel nacional oculta importantes brechas territoriales. Si bien el informe del Ministerio presenta que algunos departamentos registraron aumentos significativos en el número de

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

matriculados, entre ellos Cundinamarca (+13.522 estudiantes), Antioquia (+12.661), Santander (+12.407), Valle del Cauca (+12.282) y Atlántico (+9.077), admite que otros territorios como Chocó, Sucre, Arauca y Caquetá presentaron retrocesos en sus niveles de matrícula, evidenciando las persistentes desigualdades en el acceso a la educación superior entre las regiones del país.

A estas desigualdades regionales se suma la limitada capacidad del sistema para garantizar la transición efectiva de los bachilleres hacia la educación superior. A pesar del crecimiento sostenido de la Tasa de Tránsito Inmediato a la educación superior en Colombia, el panorama actual refleja una profunda desigualdad estructural, ya que el promedio nacional apenas proyecta un techo del 47,91%, lo que significa que la mitad de los bachilleres del país aún queda excluida del acceso directo a las aulas universitarias al graduarse. Esta problemática se agudiza drásticamente en el sector rural, donde la tasa promedio nacional es de tan solo el 31,88%, evidenciando una brecha urbano-rural que sigue siendo rígida en la mayor parte del territorio nacional. Asimismo, persiste un marcado rezago histórico en departamentos vulnerables como Vaupés, Córdoba, Nariño y Guainía, confirmando que el éxito de las políticas de cobertura educativa sigue estando fragmentado y condicionado por el origen geográfico y socioeconómico de los estudiantes.

Si bien el Gobierno Nacional estableció en el Plan Nacional de Desarrollo una meta de cobertura del 62 % en educación superior para el período 2022-2026, respaldada por una inversión estimada de \$11,4 billones destinados a la gratuidad de la educación superior pública, los desafíos para garantizar el acceso universal siguen siendo significativos. Actualmente, el sistema público atiende a más de 950 mil estudiantes de pregrado que cumplen criterios de vulnerabilidad socioeconómica. No obstante, el principal reto en materia de cobertura se concentra en la población que, pese a culminar la educación media, no logra transitar hacia la educación superior. De acuerdo con los diagnósticos del Ministerio de Educación Nacional, existe una demanda potencial de aproximadamente 2 millones de jóvenes entre los 17 y 21 años que se encuentran por fuera tanto del

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

sistema educativo como del mercado laboral, una población históricamente excluida cuya vinculación a la educación superior requeriría una ampliación sustancial de la oferta de cupos y de los mecanismos de financiación que garanticen su acceso efectivo.

A las barreras de acceso se suma la problemática de la permanencia estudiantil, reflejada en las altas tasas de deserción que afectan al sistema de educación superior. De acuerdo con el Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior (SPADIES), aproximadamente el 17 % de los estudiantes de programas técnicos, el 13 % de los programas tecnológicos y el 7,8 % de los programas universitarios abandonan sus estudios antes de obtener el título. Estas cifras ponen de manifiesto que, además de ampliar la cobertura, es indispensable implementar estrategias integrales de acompañamiento académico, apoyo socioeconómico y bienestar estudiantil que favorezcan la permanencia y la graduación de los estudiantes.

Esta situación resulta especialmente preocupante si se considera que, según estimaciones de la propia Contraloría General de la República, entre el 50% y el 54% de los empleados formales del país en la última década provienen de personas con formación profesional, lo que evidencia el vínculo directo entre el acceso a la educación superior y la formalización laboral. Cerrar la brecha de cobertura y reducir la deserción no es, en consecuencia, solamente una meta educativa, sino una condición necesaria para ampliar el empleo formal y la base de recaudo tributario futuro del país.

A este panorama educativo se suma una situación crítica en el mercado laboral juvenil. Según cifras del DANE, la tasa de desempleo juvenil (población de 15 a 28 años) se ubicó en 15,3% en el segundo trimestre de 2025, muy por encima de la tasa de desempleo general del país, con ciudades como Quibdó, Sincelejo e Ibagué superando el 25%. Adicionalmente, más de dos millones de jóvenes entre 15 y 28 años cerca del 22,5% de la población en ese rango de edad no estudian ni se

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

encuentran ocupados, y más de la mitad de los jóvenes que sí logran emplearse lo hacen en la informalidad, sin acceso a seguridad social ni estabilidad laboral.

Diversos análisis del mercado laboral juvenil, incluidos los desarrollados por centros académicos como la Universidad de los Andes, coinciden en que las dos principales causas del desempleo juvenil son la falta de experiencia laboral y el desajuste entre la formación recibida y las competencias demandadas por el mercado particularmente en digitalización, análisis de datos y habilidades blandas, hallazgo que respalda directamente el diseño del Programa en cuanto a la priorización de áreas estratégicas, la formación en habilidades blandas y los mecanismos de vinculación laboral preferente y formación dual incorporados en el Título VIII del articulado.

Frente a este diagnóstico, los recursos ordinarios del Presupuesto General de la Nación, aun con los avances recientes en la financiación de la gratuidad de la educación superior pública, siguen siendo insuficientes para cerrar con la celeridad requerida las brechas territoriales, sociales y de inserción laboral que persisten en el país. Aunque se han logrado progresos en la ampliación del acceso, las cifras más recientes evidencian que aún existen importantes desafíos para garantizar de manera efectiva el derecho universal a una educación superior pública y gratuita. Esta realidad pone de manifiesto la necesidad de fortalecer la inversión pública y, al mismo tiempo, consolidar fuentes de financiación adicionales, sostenibles y complementarias que permitan acelerar el cumplimiento de las metas de cobertura, permanencia y graduación.

IV. Objeto y alcance del proyecto

El presente proyecto de ley tiene por objeto crear un mecanismo complementario de financiación de la educación superior, mediante el cual los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios pueden destinar un porcentaje de su obligación tributaria a financiar matrículas académicas y apoyos de acceso, permanencia y graduación de estudiantes colombianos.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

El Programa se estructura alrededor de un Fondo Nacional Matrículas por Impuestos, administrado por el Ministerio de Educación Nacional, con recursos de destinación específica que se orientan al pago total o parcial de matrículas, apoyos de permanencia, programas de excelencia académica, formación en áreas estratégicas y seguimiento y evaluación de impacto.

El proyecto establece: i) los principios rectores (equidad, transparencia, regionalización, mérito con acciones afirmativas, pertinencia, eficiencia fiscal, inclusión, sostenibilidad y corresponsabilidad); ii) los beneficiarios prioritarios (estratos 1-3, víctimas, comunidades étnicas, personas con discapacidad y habitantes de zonas rurales); iii) las instituciones de educación superior elegibles; iv) el régimen de cofinanciación y apoyos de permanencia; v) la definición y actualización de áreas estratégicas; vi) reglas de regionalización e incentivos territoriales; vii) la vinculación con el sector productivo en prácticas, formación dual y primer empleo; viii) la gobernanza del Programa mediante un Comité Nacional; y ix) mecanismos de transparencia, evaluación y control fiscal y disciplinario.

Se incluye, además, un periodo de programa piloto de tres años, con cupo tributario mínimo anual, cuya evaluación integral servirá de base para la eventual ampliación gradual del Programa, garantizando que su expansión se sustente en resultados verificables de impacto social, económico y fiscal.

V. Competencia del Congreso para legislar

El Congreso de la República ostenta la cláusula general de competencia para hacer las leyes, conforme al artículo 150 de la Constitución Política, y en particular la facultad de establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, parafiscales, conforme al numeral 12 del mismo artículo. Al crear un mecanismo de destinación específica de un tributo ya existente el impuesto sobre la renta y complementarios, sin crear un tributo nuevo ni modificar sus elementos esenciales (sujeto activo,

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa), el presente proyecto se enmarca dentro de esta competencia ordinaria del Legislador.

Por versar sobre una materia que afecta el régimen tributario, y en particular por establecer una forma especial de pago de una obligación fiscal, el proyecto debe iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, conforme al inciso primero del artículo 154 de la Constitución Política, que reserva a esa cámara la iniciativa de las leyes referentes a tributos.

Dado que el Programa no decreta gasto público obligatorio, no crea nueva estructura administrativa permanente el Fondo se administra dentro de la institucionalidad ya existente del Ministerio de Educación Nacional y sujeta la totalidad de sus beneficios a un cupo fiscal anual aprobado por el CONFIS conforme al artículo 10 del articulado, su trámite corresponde a la iniciativa congresional ordinaria, sin que se requiera aval previo del Gobierno Nacional para su radicación, sin perjuicio del concepto técnico que se invita a rendir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo, en los términos precisados por la jurisprudencia constitucional en las sentencias C-502 de 2007 y C-874 de 2005 sobre el alcance del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

VI. Fundamento constitucional y legal

La iniciativa encuentra respaldo en el bloque de constitucionalidad y en la Constitución Política de Colombia, que reconoce la educación como derecho fundamental, servicio público con función social y condición para la realización de otros derechos y para la construcción de una sociedad democrática, equitativa y competitiva.

El Programa Nacional Matrículas por Impuestos se diseña como instrumento de progresividad del derecho a la educación, sin sustituir las obligaciones presupuestales del Estado ni desconocer la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, y como mecanismo de intervención económica orientado a



JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

fortalecer el capital humano, la productividad, la innovación y el desarrollo territorial armónico.

Su diseño respeta la autonomía universitaria, la libertad de cátedra, la diversidad disciplinar del sistema de educación superior y la función social de la empresa, articulando responsabilidad estatal, corresponsabilidad empresarial y participación social en la garantía del derecho a la educación y en la formación de talento humano para la transformación productiva y tecnológica del país.

Artículo 1. Estado Social de Derecho

El artículo 1 de la Constitución define a Colombia como un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas que lo integran. Este mandato impone al Estado el deber de adoptar medidas positivas para superar las desigualdades materiales que impiden el goce efectivo de los derechos, y respalda la creación de instrumentos de corresponsabilidad como el que crea esta ley, en el cual el sector privado complementa, sin sustituir, la responsabilidad estatal en materia educativa.

Artículo 13. Igualdad material y acciones afirmativas

El artículo 13 de la Constitución ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados. Los criterios de priorización del artículo 11 del articulado estratos 1, 2 y 3, víctimas del conflicto armado, comunidades étnicas, personas con discapacidad, mujeres cabeza de hogar y población en proceso de reincorporación constituyen precisamente las acciones afirmativas que este mandato constitucional exige, sin que ello configure un trato discriminatorio hacia el resto de los aspirantes, en la medida en que responden a criterios objetivos y verificables de vulnerabilidad.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

Artículo 67. Derecho a la educación y progresividad

El artículo 67 de la Constitución Política establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que cumple una función social, cuyo propósito es garantizar el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y los demás bienes y valores de la cultura, imponiendo al Estado, la sociedad y la familia la responsabilidad de asegurar el acceso y la calidad en todos los niveles educativos.

La Corte Constitucional ha reiterado que la educación superior forma parte del contenido del derecho a la educación y ha señalado la obligación del Estado de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas a la realización progresiva de este derecho, especialmente para poblaciones vulnerables y territorios históricamente excluidos, así como la prohibición de retrocesos injustificados en los niveles de financiación pública y cobertura alcanzados.

En este marco, el Programa Nacional Matrículas por Impuestos constituye un instrumento complementario para ampliar las oportunidades de acceso, permanencia y graduación en educación superior, sin sustituir la financiación pública ordinaria, sino sumando recursos y capacidades del sector privado mediante un esquema de gasto tributario controlado y transparente, con enfoque diferencial, territorial y de derechos.

Artículo 69. Autonomía universitaria y acceso a educación superior

El artículo 69 Superior garantiza la autonomía universitaria y ordena al Estado fortalecer la investigación científica y facilitar mecanismos financieros que permitan el acceso de todas las personas aptas a la educación superior, promoviendo la calidad y la diversidad de la oferta académica.

La jurisprudencia constitucional ha enfatizado que la autonomía universitaria comprende la capacidad de las instituciones de educación superior para definir sus proyectos educativos, programas, áreas de conocimiento y orientación académica, dentro del marco de la Constitución y la ley, y que los mecanismos de financiación

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

deben respetar dicha autonomía y no imponer condicionamientos que desconozcan la libertad de cátedra o la pluralidad de saberes.

En desarrollo de este mandato, el Programa Nacional Matrículas por Impuestos crea una nueva fuente de financiación destinada tanto a instituciones públicas como privadas que cumplan las condiciones de calidad, respetando plenamente su autonomía administrativa, financiera y académica, y orientando la priorización de recursos hacia áreas estratégicas definidas mediante procesos participativos y actualizables, sin excluir otras disciplinas socialmente relevantes.

Artículo 70. Acceso a la cultura y al conocimiento

El artículo 70 de la Constitución dispone que el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura y al conocimiento en igualdad de oportunidades, reconociendo la diversidad cultural y la necesidad de democratizar el acceso a los bienes simbólicos y saberes.

La educación superior constituye uno de los principales mecanismos para garantizar el acceso al conocimiento científico, técnico y humanístico, y para reducir las brechas sociales, territoriales, étnicas y de género existentes en el país, habilitando la participación efectiva de las personas en la vida política, económica y cultural.

Mediante la financiación de matrículas y apoyos de permanencia, orientados con enfoque diferencial y territorial, el Programa Nacional Matrículas por Impuestos busca que las barreras económicas, sociales y geográficas dejen de ser un obstáculo estructural para el acceso a la educación superior, fortaleciendo una sociedad basada en el conocimiento, la innovación y la movilidad social ascendente.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

Artículo 71. Promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación

El artículo 71 de la Constitución reconoce la obligación del Estado de crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia, la tecnología y las demás manifestaciones del conocimiento, como condición para el progreso y la competitividad del país.

La política pública de ciencia, tecnología e innovación ha incorporado instrumentos tributarios para estimular la inversión privada en investigación y desarrollo, y la formación de talento humano altamente calificado, así como programas de educación dual, alianzas universidad empresa y apoyo a formación en áreas STEM y sectores estratégicos.

En consonancia con este mandato, el Programa Nacional Matrículas por Impuestos prioriza la financiación de programas académicos relacionados con áreas estratégicas para el desarrollo nacional, tales como transformación digital, industria 4.0, bioeconomía, energías renovables, salud digital, agroindustria tecnificada, logística inteligente, economía del conocimiento y ciencias sociales y jurídicas orientadas a la construcción de paz y la gobernanza democrática.

De esta manera, la iniciativa fortalece la formación de talento humano altamente calificado requerido para afrontar los retos de la transición productiva y tecnológica, la descarbonización de la economía, la seguridad alimentaria, la digitalización de servicios y la consolidación de un modelo de desarrollo sostenible y basado en conocimiento.

Artículo 333. Función social de la empresa

El artículo 333 de la Constitución reconoce la libertad económica y la iniciativa privada, precisando que la empresa constituye la base del desarrollo y cumple una función social que implica obligaciones, en armonía con los principios de solidaridad, justicia y equidad.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

En este sentido, el Programa Nacional Matrículas por Impuestos propone un modelo de corresponsabilidad entre el Estado y el sector empresarial, mediante el cual los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios pueden destinar una parte de su obligación tributaria al financiamiento de educación superior para poblaciones vulnerables y territorios rezagados, bajo reglas de transparencia, equidad y control fiscal.

Este mecanismo transforma el cumplimiento de una obligación fiscal en una inversión social de alto impacto, fortaleciendo el capital humano, mejorando la productividad empresarial, reduciendo costos de formación interna, y generando beneficios colectivos de largo plazo en términos de innovación, competitividad, empleabilidad juvenil y cohesión social.

La iniciativa se armoniza con la función social de la empresa y con las tendencias internacionales de responsabilidad social empresarial y de criterios ambientales, sociales y de gobernanza (ESG), al permitir que el sector productivo contribuya de manera directa al cierre de brechas educativas y a la formación del talento requerido por la economía nacional y regional.

Artículo 334. Intervención del Estado en la economía

El artículo 334 de la Constitución establece que corresponde al Estado intervenir en la economía para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, promover la productividad, estimular el desarrollo armónico de las regiones y garantizar la competitividad nacional, especialmente en el marco de la globalización y de los compromisos internacionales del país.

La inversión en educación superior y formación de talento humano produce efectos positivos ampliamente documentados: incremento de la productividad laboral, mayor competitividad empresarial, reducción del desempleo juvenil, disminución de la pobreza y la desigualdad, fortalecimiento del desarrollo regional, aumento de la innovación y ampliación de la base de recaudo tributario futuro.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

En consecuencia, el Programa Nacional Matrículas por Impuestos configura un ejercicio legítimo y necesario de intervención económica mediante un esquema de destinación específica de recursos tributarios, orientado a fortalecer el capital humano como principal motor del crecimiento económico sostenible, la diversificación productiva y la integración de las regiones más rezagadas a la economía nacional.

La iniciativa articula los fines sociales del Estado con la participación del sector privado y de las instituciones de educación superior, generando un modelo de financiación educativa que al mismo tiempo contribuye a la realización de derechos, al desarrollo territorial y al fortalecimiento de la competitividad del país en la economía del conocimiento.

Artículos 339 y 341. Planeación y Plan Nacional de Desarrollo

Los artículos 339 y 341 de la Constitución instituyen el Plan Nacional de Desarrollo como el instrumento rector de las políticas y la inversión pública del Estado, y ordenan que los planes sectoriales guarden coherencia con sus objetivos. El Programa Nacional Matrículas por Impuestos se diseña como un instrumento complementario y armonizado con las metas de cobertura y calidad de la educación superior que sucesivos Planes Nacionales de Desarrollo han fijado sin lograr alcanzarlas plenamente, según se documentó en el diagnóstico de esta exposición de motivos, y busca aportar un mecanismo adicional para su cumplimiento efectivo.

Artículo 43. Protección especial a la mujer

El artículo 43 de la Constitución reconoce la igualdad de derechos y oportunidades entre el hombre y la mujer, y ordena al Estado apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia. La inclusión explícita de las mujeres cabeza de hogar como población prioritaria en el artículo 11 del articulado desarrolla directamente este mandato, reconociendo que las responsabilidades de cuidado no compartidas

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

constituyen una barrera adicional y diferenciada para el acceso y la permanencia en la educación superior.

Artículo 47. Personas con discapacidad

El artículo 47 de la Constitución ordena al Estado adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para las personas con discapacidad, a quienes se prestará la atención especializada que requieran. La priorización de personas con discapacidad en el artículo 11 del articulado, y la exigencia de que las instituciones de educación superior participantes adopten políticas de inclusión y apoyo psicosocial conforme al artículo 13, materializan este mandato en el ámbito específico de la educación superior.

VII. Impacto fiscal y económico

Desde el punto de vista fiscal, el Programa Nacional Matrículas por Impuestos se concibe como un mecanismo de gasto tributario sujeto a cupo fiscal anual, definido con concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), en coherencia con la regla fiscal y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

La destinación de hasta un porcentaje determinado del impuesto sobre la renta y complementarios a la financiación de matrículas y apoyos de permanencia no implica reducción arbitraria del recaudo, sino reasignación estratégica de recursos tributarios hacia inversión social de alto impacto, con trazabilidad y control, que contribuye a ampliar la base de contribuyentes futuros mediante formación de capital humano.

La evidencia internacional muestra que los incrementos en cobertura y calidad de educación superior se correlacionan con mayores niveles de productividad laboral, ingreso promedio, innovación y formalización empresarial, lo que a su vez se traduce en mayor recaudo tributario en el mediano y largo plazo, en una estructura tributaria más progresiva y en menores presiones sobre el gasto social asociado a pobreza y desempleo.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

Como se señaló en el capítulo III de esta exposición de motivos, la Contraloría General de la República ha estimado en \$31,1 billones de pesos el costo de alcanzar la cobertura universal en educación superior. Frente a esa magnitud, el Programa no pretende sustituir la inversión pública ordinaria, sino movilizar un flujo adicional y complementario de recursos privados, cuyo monto efectivo estará acotado, en todo caso, por el cupo fiscal anual que apruebe el CONFIS conforme al artículo 10 del articulado.

La articulación entre el Programa Nacional Matrículas por Impuestos, la política de gratuidad en educación superior pública, los instrumentos de ciencia, tecnología e innovación y las estrategias de empleo juvenil permite diseñar un portafolio coherente de instrumentos que maximiza el impacto del gasto social y del gasto tributario en la transformación productiva, tecnológica y social del país.

VIII. Impacto en derechos y política pública

El proyecto tiene impacto directo en la garantía del derecho fundamental a la educación, al ampliar las oportunidades de acceso, permanencia y graduación de estudiantes pertenecientes a poblaciones vulnerables y territorios rezagados, mediante un enfoque explícito de equidad, enfoque diferencial y territorial.

Contribuye, además, a la realización de otros derechos y bienes constitucionalmente protegidos: el derecho al trabajo y a la empleabilidad juvenil, al fortalecer la inserción laboral de egresados mediante prácticas, pasantías, formación dual y estrategias de primer empleo; el derecho a la igualdad y a la no discriminación, al incorporar acciones afirmativas para víctimas, comunidades étnicas, personas con discapacidad y ruralidad; y el derecho al desarrollo y a la seguridad alimentaria, al priorizar áreas estratégicas en agroindustria, seguridad alimentaria y sostenibilidad ambiental.

En materia de política pública, el Programa se articula con: i) la política de gratuidad y financiación de la educación superior pública; ii) los instrumentos de ciencia,

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

tecnología e innovación; iii) la política de empleo juvenil y de transición escuela trabajo; iv) los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y las estrategias para ZOMAC; y v) las agendas de competitividad y productividad regional lideradas por las Comisiones Regionales de Competitividad y las Cámaras de Comercio.

El diseño de gobernanza mediante un Comité Nacional con participación de ministerios, entidades técnicas, instituciones de educación superior, sector empresarial, estudiantes y representantes de víctimas, comunidades étnicas, personas con discapacidad y territorios PDET, así como la creación de un Registro Nacional de Matrículas por Impuestos y la obligación de informes anuales al Congreso, refuerzan los principios de transparencia, rendición de cuentas y control ciudadano sobre el Programa.

IX. Impacto social y territorial

Como se documentó en el diagnóstico de esta exposición de motivos, la brecha de cobertura entre departamentos líderes como Quindío, Boyacá, Risaralda y Santander, todos por encima del 62% y la Región Caribe cercana al 37%, con municipios como Sabanalarga en apenas 13% constituye una de las manifestaciones más claras de inequidad territorial en el acceso a la educación superior colombiana.

El diseño de regionalización del Programa, que exige destinar como mínimo el setenta por ciento (70%) de los recursos aportados en cada departamento a estudiantes residentes en el mismo territorio, y los criterios de priorización hacia municipios PDET, ZOMAC y de categorías cuarta, quinta y sexta, buscan revertir precisamente esta lógica de concentración territorial, dirigiendo el mayor volumen de recursos hacia las regiones históricamente rezagadas.

Adicionalmente, la incorporación explícita de víctimas del conflicto armado, comunidades étnicas, personas con discapacidad, mujeres cabeza de hogar y

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

población en proceso de reincorporación como beneficiarios prioritarios responde al mandato de acciones afirmativas del artículo 13 de la Constitución, y reconoce que las barreras de acceso a la educación superior no son únicamente económicas, sino también el resultado de exclusiones históricas específicas que requieren medidas diferenciadas.

Desde la perspectiva del mercado laboral, la vinculación del Programa con estrategias de primer empleo, formación dual y vinculación laboral preferente busca incidir directamente sobre los más de dos millones de jóvenes colombianos que hoy ni estudian ni trabajan, ofreciendo una ruta concreta de acceso a la educación superior articulada con oportunidades reales de inserción laboral formal, en contraste con el ciclo de informalidad que hoy afecta a más de la mitad de los jóvenes ocupados del país.

X. Impacto ambiental y sostenibilidad

Si bien el Programa Nacional Matrículas por Impuestos no constituye, en sentido estricto, un instrumento de política ambiental, su diseño incorpora la sostenibilidad ambiental como uno de los ejes de priorización de áreas estratégicas de formación, en particular mediante el literal d) del artículo 17 del articulado, que prioriza la financiación de programas en energía, sostenibilidad y gestión climática, y el literal e) del mismo artículo, referido a agroindustria, seguridad alimentaria y sistemas alimentarios sostenibles.

Esta priorización se articula con los compromisos asumidos por Colombia mediante la Ley 2169 de 2021, “Ley de Acción Climática”, que fijó como meta nacional reducir en un 51% las emisiones de gases de efecto invernadero a 2030 y alcanzar la carbono neutralidad a 2050, con metas específicas para el sector agropecuario y de energía. La formación de profesionales, tecnólogos y técnicos especializados en estas áreas constituye una condición habilitante para que el país cuente con el talento humano necesario para cumplir dichas metas, en sectores donde hoy existe un déficit de capital humano especializado.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

De esta manera, el Programa contribuye indirectamente, a través de la formación de talento humano, a la implementación de la política ambiental y climática del país, sin que ello implique asumir compromisos o metas ambientales directas a cargo del Fondo Nacional Matrículas por Impuestos, cuyo objeto se mantiene circunscrito a la financiación educativa.

XI. Planificación de talento regional y articulación con el sector productivo

Un mecanismo de financiación de la educación superior sostenido en recursos tributarios empresariales debe ir más allá del pago de matrículas: debe convertirse en un instrumento efectivo de planificación del talento humano que el aparato productivo regional requiere, cerrando la brecha de competencias que hoy enfrentan las empresas del país. Con este propósito, el articulado incorpora cinco mecanismos adicionales orientados desde una perspectiva de gestión del talento humano.

En primer lugar, el artículo 23 reconoce un incentivo diferenciado para las empresas que certifiquen modelos de formación dual, en los cuales el estudiante aprende en entornos reales de trabajo mientras cursa sus estudios, en lugar de limitar la participación empresarial a esquemas exclusivamente voluntarios y sin diferenciación. Esta certificación, a cargo del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación Nacional, permite reconocer dentro del cupo individual de destinación tributaria a aquellas empresas que asuman un compromiso formativo más profundo que el simple aporte económico.

En segundo lugar, el mismo artículo habilita convenios de vinculación laboral preferente entre las empresas aportantes y los beneficiarios, de carácter estrictamente voluntario para ambas partes. Esta figura permite que las empresas que invierten en la formación de un estudiante puedan también proyectar su futura incorporación laboral una lógica de “cantera de talento”, reduciendo la rotación y los costos de selección al momento de la graduación, sin que ello implique, en

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

ningún caso, condicionar el otorgamiento del beneficio educativo a la aceptación de dichos convenios ni restringir la libertad del beneficiario de vincularse laboralmente donde lo prefiera.

En tercer lugar, el artículo 16 dispone expresamente que una proporción de los recursos de apoyos de permanencia se destine a la formación en habilidades blandas liderazgo, comunicación efectiva, trabajo en equipo y adaptabilidad. La evidencia del sector productivo, incluida la analizada en el diagnóstico de esta exposición de motivos, indica de manera reiterada que estas competencias, a menudo ausentes en la formación exclusivamente técnica, son hoy determinantes en los procesos de selección y en el desempeño laboral de los recién graduados.

En cuarto lugar, el artículo 28 exige que el informe anual al Congreso de la República incluya un indicador de empleabilidad que compare los perfiles y áreas de formación financiados frente a las vacantes reportadas por sector y región. Este indicador, lejos de limitarse a reportar cifras de matrículas pagadas, permite que el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación Certificadas ajusten anualmente la priorización de la oferta académica financiada con base en evidencia real del mercado laboral regional.

Finalmente, el artículo 22 incorpora explícitamente a las Secretarías de Educación Certificadas, junto con las Cámaras de Comercio y las Comisiones Regionales de Competitividad, como mesas de trabajo obligatorias de articulación territorial del Programa. Estas entidades son quienes mejor conocen el inventario de instituciones de educación superior y las necesidades de formación de los estudiantes en cada territorio, por lo que su participación formal fortalece la pertinencia regional de las decisiones de priorización.

En conjunto, estos cinco mecanismos convierten al Programa Nacional Matrículas por Impuestos en un instrumento de planificación de talento regional: los recursos tributarios no solo pagan matrículas, sino que contribuyen de manera sistemática y

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

medible a resolver la brecha de competencias que hoy enfrentan las empresas de cada región del país.

XII. Análisis de conveniencia y oportunidad

El momento actual resulta propicio para esta iniciativa por razones concurrentes de orden fiscal, social y productivo. En primer lugar, el país registra avances recientes en cobertura (57,53% en 2024), pero a un ritmo insuficiente para cerrar, dentro de un plazo razonable, las brechas territoriales documentadas por la Contraloría General de la República, lo que exige movilizar fuentes adicionales de financiación sin esperar a que el Presupuesto General de la Nación asuma, por sí solo, el costo estimado de \$31,1 billones de pesos que demandaría la cobertura universal.

En segundo lugar, el sector empresarial colombiano reporta de manera creciente dificultades para encontrar talento técnico y profesional pertinente a sus necesidades, particularmente en áreas de transformación digital, industria 4.0 y bioeconomía, mientras que, simultáneamente, más de dos millones de jóvenes colombianos ni estudian ni trabajan. Esta coexistencia de vacantes no cubiertas y jóvenes sin oportunidades es precisamente la brecha estructural que el Programa busca cerrar, vinculando los recursos tributarios directamente con la formación del talento que la propia economía demanda.

En tercer lugar, el diseño de programa piloto de tres años, con evaluación técnica obligatoria antes de cualquier ampliación, permite introducir el mecanismo de manera prudente y verificable, sin comprometer de manera irreversible la sostenibilidad fiscal ni generar expectativas de expansión automática no sustentadas en evidencia, recogiendo además las lecciones aprendidas de experiencias previas como Ser Pilóo Paga, cuya evaluación evidenció la necesidad de criterios más robustos de regionalización. No actuar en este momento implicaría mantener el statu quo de brechas territoriales de cobertura superiores a 30 puntos porcentuales entre regiones, y perder la oportunidad de canalizar, de manera

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

focalizada y con controles fiscales robustos, recursos privados hacia la formación del talento humano que el país y sus regiones requieren.

XIII. Referentes normativos y experiencia comparada

Normativamente, la propuesta se inspira en la figura de Obras por Impuestos prevista en el Estatuto Tributario, que permite que parte del impuesto de renta se destine a financiar proyectos de inversión en determinados territorios, y en los beneficios tributarios asociados a inversión en ciencia, tecnología e innovación, que han probado ser instrumentos útiles para vincular al sector privado en la financiación de bienes públicos estratégicos.

En el ámbito nacional, como se detalló en el capítulo II de esta exposición de motivos, existen experiencias previas de programas de becas cofinanciadas entre sector público y privado Ser Pilóo Paga y Generación E, así como iniciativas de formación dual y alianzas universidad empresa, cuyas lecciones fueron recogidas en el diseño del presente Programa.

Chile: Crédito tributario por donaciones a instituciones de educación superior

El artículo 69 de la Ley N° 18.681 de Chile permite a las empresas y personas naturales que donen recursos a universidades e institutos profesionales reconocidos por el Estado obtener un crédito equivalente al 50% del monto donado contra el impuesto a la renta, con un tope de 14.000 unidades tributarias mensuales, y descontar el 50% restante como gasto tributario, sujeto a un límite global del 5% de la renta líquida imponible. Este esquema, vigente desde 1987, financia becas para estudiantes y docentes, infraestructura académica y proyectos de investigación, y constituye el antecedente comparado más directo del mecanismo de destinación tributaria que crea la presente ley, aunque con una diferencia relevante: mientras el modelo chileno opera como beneficio general de carácter permanente, el Programa Nacional Matrículas por Impuestos se somete a un cupo fiscal anual aprobado por el CONFIS y a un periodo piloto de evaluación

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

obligatoria, lo que fortalece su control fiscal y su carácter experimental antes de una eventual ampliación.

Brasil: Articulación entre beneficios tributarios y becas en instituciones privadas

Brasil desarrolló el Programa Universidade para Todos (PROUNI), mediante el cual instituciones de educación superior privadas otorgan becas completas o parciales a estudiantes de bajos ingresos a cambio de exenciones en determinados tributos federales. Este modelo demuestra que es posible articular incentivos tributarios con metas explícitas de acceso equitativo a la educación superior, aunque a diferencia del PROUNI que opera mediante exención a las instituciones educativas, el Programa colombiano opera mediante destinación directa de la obligación tributaria del contribuyente aportante, lo que permite una mayor trazabilidad de origen y destino de los recursos.

Alemania: El sistema dual como referente de pertinencia formativa

El sistema de formación dual alemán (duale Ausbildung), en el cual los estudiantes combinan formación teórica en instituciones educativas con formación práctica remunerada directamente en empresas bajo estándares curriculares definidos conjuntamente entre el Estado, los gremios empresariales y los sindicatos, es ampliamente reconocido como uno de los factores que explican las bajas tasas de desempleo juvenil de ese país en comparación con el promedio de la Unión Europea. Este modelo respalda directamente la decisión de incorporar, en el artículo 23 del articulado, un reconocimiento tributario diferenciado para las empresas colombianas que certifiquen esquemas de formación dual, entendiendo que la sola provisión de recursos económicos, sin una articulación curricular efectiva entre la formación y la práctica laboral, resulta insuficiente para cerrar la brecha de empleabilidad juvenil documentada en esta exposición de motivos.

JUAN LONDOÑO

REPRESENTANTE POR CALDAS

Estados Unidos: Créditos tributarios directos al estudiante

Estados Unidos ofrece dos créditos tributarios federales para educación superior: el American Opportunity Tax Credit (AOTC), que permite descontar hasta 2.500 dólares anuales por estudiante durante los primeros cuatro años de educación postsecundaria, y el Lifetime Learning Credit (LLC), que permite descontar hasta 2.000 dólares por declaración de renta, sin límite de años, aplicable también a posgrados y formación continua. A diferencia de los modelos chileno y colombiano, que operan sobre el lado de la oferta es decir, benefician tributariamente a quien dona o aporta recursos, el modelo estadounidense opera sobre el lado de la demanda: el beneficio tributario recae directamente sobre el estudiante o su familia, en función del gasto educativo efectivamente incurrido.

Esta comparación permite precisar el diseño adoptado por la presente ley: el Programa Nacional Matrículas por Impuestos combina ambas lógicas, al operar formalmente como un beneficio del lado de la oferta destinación tributaria del contribuyente aportante, pero con reglas de asignación y priorización que garantizan que el beneficio económico final llegue de manera focalizada al estudiante beneficiario, combinando así la escala y la capacidad de movilización de recursos propia de los esquemas del lado de la oferta con la focalización social propia de los esquemas del lado de la demanda.

El Programa Nacional Matrículas por Impuestos retoma estos referentes normativos y experiencias comparadas, adaptándolos a la realidad colombiana, con énfasis en la reducción de brechas territoriales, el enfoque de derechos y la consolidación de la paz, construyendo un instrumento innovador que complementa los esfuerzos de financiación pública directa y fortalece la alianza entre Estado, empresas y universidades.



JUAN LONDOÑO
REPRESENTANTE POR CALDAS

XIV. Conclusión

El Programa Nacional Matrículas por Impuestos representa una apuesta de política pública que articula la garantía progresiva del derecho a la educación, la corresponsabilidad empresarial y la planificación del talento humano que el país y sus regiones requieren para su transformación productiva.

La iniciativa se funda en competencia constitucional clara, respeta la autonomía universitaria y la libertad de empresa, sujeta su costo fiscal a un cupo anual aprobado por el CONFIS, recoge las lecciones de experiencias nacionales previas Ser Pilóo Paga y Generación E y la experiencia comparada más relevante en la materia en particular los modelos de Chile, Brasil y Alemania, e incorpora, desde la práctica de la gestión del talento humano regional, mecanismos que permiten anticipar que sus resultados no se medirán únicamente en número de matrículas pagadas, sino en la efectiva reducción de la brecha entre la formación financiada y las necesidades reales del mercado laboral, y en el cierre progresivo de las brechas territoriales de cobertura documentadas en esta exposición de motivos.

Por estas razones, se somete a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley.

Cordialmente,

JUAN MANUEL LONDOÑO JARAMILLO

Representante a la Cámara

Partido Conservador Colombiano