



Bogotá D.C.,

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 10-21-2020 7:49:40 AM
Al contestar cite este No. 2020-EE-211480 FOL:11 ANEX:0
Origen: Asesores del despacho
Destino: Congreso de la República de Colombia / JORGE HUMBERTO MANTILLA
SERRANO
Asunto: Concepto proyecto de ley No. 28 de 2020 Cámara

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad

Referencia: Concepto proyecto de ley No. 28 de 2020 Cámara.

Respetado Doctor Mantilla, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de ley No. 28 de 2020 Cámara ***“Por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”***.

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autores: H.S. Antonio sanguino Páez y HH.RR. León Fredy Muñoz Lopera (Ponente), Aquileo Medina Arteaga (Ponente), María José Pizarro Rodríguez (Ponente), Jaime Rodríguez Contreras, Cesar Augusto Ortiz Zorro, Fabián Díaz Plata y Oswaldo Arcos Benavides.
Ponentes: HH.RR. Milton Hugo Angulo Viveros y Wilmer Leal Pérez.

Aprobó: Luis Fernando Pérez Pérez- Viceministro de Educación Superior
Luis Gustavo Fierro Maya -Jefe Oficina Asesora Jurídica
Revisó: Biviana Liset Trujillo Ramírez – Asesora Despacho Ministra



Concepto al proyecto de ley No. 28 de 2020 Cámara “*Por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones*”

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

La iniciativa tiene por objeto incrementar los aportes anuales para funcionamiento o inversión que reciben las instituciones de educación superior públicas desde los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, por lo que propone la modificación de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 “*Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*”, que regulan actualmente los mecanismos de financiación de las universidades públicas.

Motivación

En la exposición de motivos se realiza una introducción de las temáticas abordadas, se fijan los antecedentes legislativos de la iniciativa, se expone el objeto, la justificación, el fundamento jurídico del articulado y se realiza un cuadro de modificaciones junto con el correspondiente análisis del impacto fiscal.

La iniciativa tiene como propósito brindar una solución al déficit presupuestal de las universidades públicas, que asciende a los 18 billones de pesos aproximadamente. Se argumenta que una de las principales causas del déficit expuesto radica en la desfinanciación de la universidad pública, dado que al momento de establecerse las reglas que iban a regir la asignación de recursos en los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, no se tuvo en cuenta una proyección de demanda y oferta en las IEs públicas.

Teniendo en cuenta la problemática expuesta, los autores proponen que para dar solución a la misma, se debe hacer una serie de modificaciones a la Ley 30 de 1992, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

1. Ampliar los sujetos de la norma para garantizar la financiación tanto de las universidades públicas, como de las demás instituciones de educación superior oficiales.
2. Permitir que la Nación y las entidades territoriales puedan, de manera excepcional, asignar recursos no solo para el financiamiento de la infraestructura, sino para financiamiento e inversión en general.
3. Modificar la regla mediante la cual se definen los aportes para las instituciones de educación superior públicas, incluyendo las variables de “*índice de costos de la educación superior*” y “*cobertura*”.
4. Sanear el desfinanciamiento estructural de la educación pública a través del establecimiento de un plan de pagos, definido por el CESU, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Es importante aclarar que los contenidos de esta iniciativa, corresponden a los del proyecto de ley 212 de 2018 Cámara “*Por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones*”, archivado por tránsito de legislatura y sobre el cual el Ministerio de Educación Nacional emitió concepto el 25 de abril de 2019. En la versión conceptuada por esta Cartera, se buscaba que los aportes para las universidades públicas se incrementaran anualmente en una tasa equivalente a 5 puntos porcentuales reales (IPC + 5), lo cual implicaba erogaciones adicionales a cargo de la Nación que crecerían exponencialmente y para las cuales no se contemplaba su fuente de financiación. En el informe de ponencia para



segundo debate, el articulado del proyecto fue modificado y el texto presentado en esa instancia legislativa, es el que se retoma en la actual iniciativa.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

Una vez analizada la iniciativa legislativa, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que la misma es de su competencia ya que plantea modificaciones relevantes al sistema de educación superior en cuanto a su finalidad y forma de financiación. Por tal razón, esta Cartera formula las siguientes observaciones.

1. Frente al fundamento de la iniciativa.

La exposición de motivos argumenta que el proyecto busca modificar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, *“con el propósito de asegurar la financiación de las Instituciones de Educación Superior Públicas (IES), especialmente el de las Universidades Públicas que actualmente cuentan con un déficit acumulado en funcionamiento e inversión de aproximadamente 18 billones de pesos”*, convirtiéndose este argumento, en el eje central de la iniciativa del debate. Sobre el particular, el Ministerio de Educación Nacional aclara lo siguiente:

Los recursos de la Nación, los aportes territoriales y las rentas propias, son los insumos con los que cuentan las universidades públicas, para elaborar su presupuesto, distribuirlo de acuerdo con sus necesidades y garantizar el cumplimiento de las actividades misionales y el cierre de las vigencias fiscales, en desarrollo del principio constitucional de la autonomía universitaria.

Frente a los aportes que realiza la Nación a las IES públicas es necesario precisar que, en el marco de lo establecido en los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, las universidades públicas reciben anualmente recursos para funcionamiento e inversión. Adicionalmente, las universidades públicas reciben anualmente otros recursos provenientes de normas legales como la Ley 1697 de 2013 *“Por la cual se crea la estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales”* y la Ley 2019 de 2020 *“Por medio de la cual se modifica el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 403 de 1997 aclarado por la Ley 815 de 2003 en lo relativo al descuento en el valor de la matrícula en instituciones oficiales de educación superior como beneficio a los sufragantes y se dictan otras disposiciones”*.

De igual manera, cada año las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias (ITTU) del orden nacional reciben recursos del Presupuesto General de la Nación para funcionamiento e inversión; y algunas ITTU descentralizadas de orden territorial reciben recursos para funcionamiento.

Además de la transferencia de los recursos mencionados, y honrando los acuerdos suscritos en 2018 con rectores, estudiantes y profesores; para este cuatrienio fueron gestionados \$4,5 billones adicionales del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Regalías, para el fortalecimiento de los presupuestos de funcionamiento e inversión de todas las IES públicas del país (artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 y artículos 45, 46 y 53 de la Ley 1942 de 2018, por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2019 - 2020). Los recursos adicionales se desagregan así:

- a) Incrementos de los recursos de funcionamiento adicionales al IPC causado en cada año, distribuidos en el cuatrienio de la siguiente manera: 3.5 puntos porcentuales en 2019, 4.0 puntos porcentuales en 2020, 4.5 puntos porcentuales en 2021 y 4.65 puntos porcentuales en



el año 2022. Estos recursos forman parte de la base presupuestal de las IES públicas e implican un crecimiento real por encima de la inflación durante el periodo de gobierno de más de diecisiete puntos porcentuales (17), esfuerzo que asciende a cerca de \$1,34 billones de pesos adicionales.

- b) Recursos de inversión con cargo al Presupuesto Nacional, sumando \$1,35 billones adicionales para los cuatro años de gobierno, de los cuales \$500.000 millones están destinados a pago de pasivos y \$850.000 millones a proyectos de inversión que promuevan el mejoramiento de la calidad de las instituciones públicas.
- c) Recursos para fortalecer los presupuestos de funcionamiento de las Instituciones Técnico Profesionales, Tecnológicas y Universitarias (ITTU) descentralizadas de orden territorial y cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación o que no cuentan con partidas presupuestales apropiadas a través del Ministerio de Educación Nacional.
- d) Incorporación a partir de 2019 de los recursos de los excedentes de cooperativas establecidos en el artículo 142 de la reforma tributaria del año 2016, para fortalecer los presupuestos de funcionamiento de las IES públicas.
- e) Con el concurso de los gobernadores, alcaldes y el Congreso de la República, en el marco del Plan Bienal de Regalías se gestionaron \$1.5 billones de pesos para educación superior, de los cuales \$1 billón está destinado a fomentar la inversión en infraestructura orientada al mejoramiento de la calidad de las IES públicas; \$250.000 millones para el fortalecimiento institucional y las capacidades de investigación y \$250.000 millones para programas de doctorado con las becas de excelencia doctoral del Bicentenario.

Para la vigencia 2019 fueron transferidos a las IES públicas \$4,38 billones del Presupuesto General de la Nación, de los cuales \$3,87 billones corresponden a recursos recurrentes para funcionamiento e inversión (artículos 86 y 87 de Ley 30, concurrencia pensional, apoyo por descuentos por votaciones, estampilla) y poco más de \$512.000 a recursos adicionales en el marco de los Acuerdos suscritos en 2018.

Para la vigencia 2020 serán transferidos a las IES públicas cerca de \$4,69 billones del Presupuesto General de la Nación. Esta cifra incorpora, además de los recursos recurrentes para funcionamiento e inversión (\$4,01 billones); los recursos derivados de los Acuerdos que para esta vigencia ascienden a cerca de \$680.000 millones, que se encuentran apropiados y se desagregados de la siguiente manera:

- Más de \$250.000 millones para funcionamiento de las IES públicas (base presupuestal), de los cuales \$135.000 millones corresponden a los 4.0 puntos porcentuales a incrementar por encima del IPC en 2020 y cerca de \$115.000 millones a la indexación en 2020 de los recursos equivalentes a los 3.5 puntos porcentuales adicionales al IPC girados en 2019.
- \$200.000 millones para la financiación de proyectos de inversión.
- \$150.000 millones para el saneamiento de pasivos.
- \$58.653 millones de excedentes de cooperativas para fortalecer los presupuestos de funcionamiento.
- \$16.793 millones para fortalecimiento de los presupuestos de funcionamiento de las ITTU descentralizadas de orden territorial y cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación o que no cuentan con partidas presupuestales apropiadas a través del Ministerio de Educación Nacional.



2. Del artículo 1º en relación con la progresividad del Derecho a la Educación.

El artículo primero de la iniciativa dispone que el presupuesto de las instituciones de educación superior públicas nacionales, departamentales y municipales, estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional, por los aportes de los entes territoriales y por los recursos de cada institución. Así mismo determina que la financiación debe garantizar la universalidad de la educación superior. El artículo en comento establece:

Artículo 1. Modifíquese el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 86. Los presupuestos de las **Instituciones de Educación Superior Públicas** nacionales, departamentales y municipales, estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. **La financiación de las Instituciones de Educación Superior Públicas debe garantizar un sistema de educación superior universal.**

Las Instituciones de Educación Superior Públicas recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales.

La base presupuestal será igual al monto aprobado que se destinará para las Instituciones de Educación Superior Públicas de la vigencia fiscal en curso de cada año.

Parágrafo. *En todo caso la Nación y las entidades territoriales, podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el **funcionamiento y/o inversión de Instituciones de Educación Superior Públicas**, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo.”*

El Ministerio de Educación Nacional advierte que en el primer inciso se incluye la implementación de un sistema de educación superior universal, el cual no fue justificado en la exposición de motivos y sobre el que no se hace un desarrollo normativo posterior. Esta omisión en la disposición genera un vacío que dificultaría la aplicabilidad de la disposición, en caso de ser aprobada, e incluso un impacto fiscal que no se ha considerado en la exposición de motivos, toda vez que la educación superior se oferta en dos niveles educativos: pregrado y posgrado, este último a su vez se subdivide en 3 niveles de formación: especialización, maestría y doctorado. De esta manera, la referencia a la educación superior universal, carece de una justificación normativa.

Además del vacío en la disposición, es importante tener en cuenta que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-170 de 2004 manifestó:

“El derecho a la educación ha sido reconocido por esta Corporación como un derecho fundamental, el cual mantiene incólume dicha naturaleza para todos los menores, independientemente de la edad que éstos puedan tener. Desde esta perspectiva, con fundamento en una interpretación sistemática de los artículos 44 y 67 del Texto Superior, el citado derecho tan sólo adquiere un carácter prestacional y programático, cuando se trata de adultos o mayores de edad.”

De los argumentos expuestos en la providencia se concluye que la educación de los menores de edad goza de un amparo constitucional, mientras que, para los adultos a partir de la educación media el citado derecho tan sólo adquiere un carácter prestacional y programático. Con fundamento en ello, a partir del Plan Nacional de Desarrollo, se propuso dar pasos concretos para avanzar en un mayor acceso y permanencia de la población en la educación superior pública.

Como se mencionó anteriormente, en el marco de la política pública de fomento del acceso a la educación superior, destinando recursos financieros desde el Ministerio de Educación Nacional, para apoyar económicamente a los estudiantes destacados académicamente y/o que se



encuentren en situación de vulnerabilidad, para que accedan al servicio público de educación superior dentro del territorio nacional.

En efecto, el Gobierno Nacional dispuso en las bases del plan, Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el siguiente objetivo para la educación superior:

Objetivo 5: Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad: Avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior de calidad constituye una de las principales apuestas de este gobierno. Para esto, el Ministerio de Educación Nacional se ha propuesto fortalecer la educación superior pública, revisar los esquemas de financiación de la educación superior, incrementar el número de beneficiarios de acceso a la educación superior con un énfasis en equidad, construir nuevas rutas de excelencia y fortalecer las ya existentes, contribuir al cierre de brechas regionales y urbano-rurales, fomentar la educación virtual, fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad y formar capital humano de alto nivel. Adicionalmente, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional y Colciencias, en conjunto con otros actores del sector educativo, trabajará en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, mediante el apoyo a las Instituciones de Educación Superior, para mejorar el acceso a información que nutra el sistema y la capacidad de investigación de las IES nacionales. Así, las principales apuestas del gobierno comprenden:

(...)

3) Gradualidad en la gratuidad en el acceso a educación superior para población vulnerable

Garantizar el acceso y permanencia de estudiantes vulnerables socioeconómicamente a Instituciones de Educación Superior públicas con un esquema gradual de gratuidad (en costos de matrícula y sostenimiento), focalizados de acuerdo con el puntaje en el Sisbén. Este beneficio estará asociado al cumplimiento de ciertos requisitos por parte del estudiante (desempeño académico, permanencia y graduación). El Ministerio de Educación Nacional aprovechará la experiencia del Departamento de Prosperidad Social (DPS) en temas de inclusión social y atención a grupos vulnerables, para brindar un mayor acompañamiento a los beneficiarios de este programa y a sus familias, de forma tal que se facilite su tránsito por la educación superior. En el contexto del componente de equidad del programa Generación E, el propósito es que 320.000 jóvenes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de educación superior, promoviendo la movilidad social y el cierre de brechas.

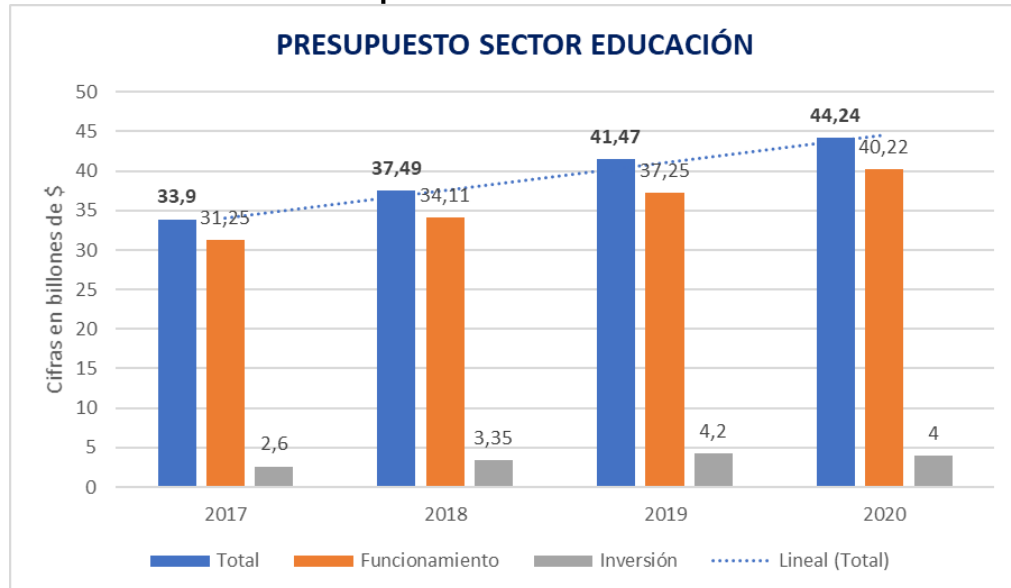
4) Reconocimiento de la excelencia académica

Reconocer la excelencia académica de estudiantes de alto mérito académico y en condiciones de vulnerabilidad, según el puntaje Sisbén, que deseen cursar programas en instituciones públicas o privadas acreditadas en alta calidad. Este componente de excelencia de Generación E tendrá un enfoque territorial que contribuirá a la equidad, y garantizará oportunidades de acceso a 16.000 estudiantes de todos los departamentos del país.

Lo expuesto anteriormente permite evidenciar, que en el marco de la progresividad el Gobierno Nacional ha venido implementando diferentes programas y estrategias con el fin de garantizar que cada vez más personas puedan acceder a una educación superior de calidad, en condiciones de equidad e igualdad, de conformidad con la disponibilidad presupuestal asignada al Sector de Educación, la cual ha tenido una tendencia al aumento, en los últimos años, y siendo coherentes con la jurisprudencia constitucional que le otorga al derecho a la educación superior, un carácter progresivo y programático.



Gráfica 1. Presupuesto sector educación 2017-2020



Fuente: MEN Elaboración propia con base en las Leyes 1815 de 2016, 1873 de 2017, 1940 de 2018 y 2008 de 2019.

Por su parte, frente a los incisos segundo y tercero del artículo 1º del proyecto de ley que sostienen que “Las Instituciones de Educación Superior Públicas recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales” y que “La base presupuestal será igual al monto aprobado que se destinará para las Instituciones de Educación Superior Públicas de la vigencia fiscal en curso de cada año”; el Ministerio de Educación Nacional encuentra oportuno mencionar que la redacción de la disposición no permite definir claramente la forma como se tendría que establecer la base presupuestal para cada IES pública, y advierte que eliminar la indexación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y trabajar sobre una fórmula dinámica, podría generar fluctuaciones traducidas en presiones fiscales no contempladas y difíciles de determinar en el corto, mediano y largo plazo.

En cuanto al párrafo del artículo 1º, este Ministerio considera que la proposición no guarda concordancia con lo establecido en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, que dispone que entre los años 2019 a 2022 el Gobierno Nacional hará transferencias adicionales al IPC en los siguientes términos; 2020 cuatro (4.0) puntos porcentuales, 2021 cuatro punto cinco (4.5) puntos porcentuales, y 2022 cuatro punto sesenta y cinco (4.65) puntos porcentuales, recursos que constituirán base presupuestal.

3. De la falta de disponibilidad presupuestal para garantizar educación superior gratuita en el marco de un sistema de educación superior universal, propuesto en el artículo 1º.

De igual forma, frente a la modificación al inciso primero del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, propuesta en el artículo 1º de la iniciativa, el Ministerio de Educación Nacional indica que actualmente, con los recursos asignados al Sector, no sería posible asumir la universalidad de la educación desde su punto de partida, entendida en su aplicación, como educación superior gratuita, dado que el presupuesto asignado se encuentra debidamente destinado y comprometido con las demás metas del sector educativo, razón por la cual la obligación inmediata a establecer podría desbalancear el equilibrio presupuestal y el marco fiscal de la educación en el país.



Como resultado de la programación del presupuesto para la vigencia 2020, en la Ley 2008 y el Decreto 2411 de 2019 se aprobó y apropió inicialmente un presupuesto para el Ministerio de Educación Nacional de \$44.1 billones (\$40.1 billones para gastos de funcionamiento y \$4 billones para gastos de inversión). En su ejecución fue ajustado por el traslado de recursos para creación de la nueva Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, la distribución de recursos del presupuesto de funcionamiento a entidades adscritas provenientes de excedentes de cooperativas y la asignación de recursos para el Fondo de Emergencias destinados a implementar sistemas de alternancia para el regreso a clases. Por lo anterior, el presupuesto vigente para el Ministerio de Educación Nacional a julio 31 es:

Tabla 1. Presupuesto Sector educativo 2020
SECCION: 2201 MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. Valores en pesos

CONCEPTO	MONTO
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	\$40.235.524.982.258
B. PRESUPUESTO DE INVERSION	\$3.903.997.440.031
TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN	\$44.139.522.422.289

Fuente: MHCP-SIIF

Dentro de este presupuesto, los recursos asignados al Viceministerio de Educación Superior se distribuyen para las transferencias que se realizan a las IES, recursos adicionales que honrar con los acuerdos con el fortalecimiento de la educación superior pública, recursos destinados a programas que apoyan la gratuidad gradual en el acceso a educación superior y procesos de asesoría y apoyo al sistema de aseguramiento de alta calidad de educación superior, así como para la orientación de políticas públicas. El presupuesto asignado al Viceministerio de Educación Superior asegura el cumplimiento de los compromisos pactados con la Mesa de Diálogo para la Construcción de Acuerdos para la Educación Superior, así como el fortalecimiento de las IES públicas, y la asignación de recursos para incentivar el acceso con gratuidad gradual y permanencia en el sistema.

- Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior – Generación E

Por otra parte, en desarrollo de las estrategias para incrementar el acceso a educación superior, con un énfasis en equidad y en la construcción de nuevas rutas de excelencia, el Gobierno Nacional, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo “*Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad*”, diseñó e implementó el nuevo **Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior – Generación E**, dirigido a brindar oportunidades de acceso y permanencia en las regiones y al fortalecimiento de las instituciones de educación superior públicas para brindar una oferta de calidad a lo largo del país. Este Programa busca que 336.000 estudiantes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de educación superior, promoviendo la movilidad social del país y el cierre de brechas, en un marco de financiación sostenible y gradual. El programa fue lanzado el 20 de octubre de 2018 y está conformado por tres componentes, de los cuales dos (Equidad y Excelencia) están dirigidos a apoyar el acceso a la educación superior de estudiantes por mérito académico y condición vulnerable y un componente (Equipo) dirigido al fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas. Para el 2020 se espera que más de 160.000 jóvenes se beneficien con este programa.

Desde el inicio del Programa y hasta la fecha, 119.915 jóvenes se han vinculado a Generación E a través de sus componentes de Equidad y de Excelencia; beneficiando a estudiantes en condición de vulnerabilidad de 1.102 municipios, que equivalen al 98% del total del país y tiene cobertura en los 32 departamentos de Colombia. De igual manera,



en este momento, el Ministerio de Educación Nacional se encuentra en proceso de selección para cumplir con la meta de 168 mil estudiantes beneficiarios del programa Generación E.

1) Componente de Equidad – Avance en la gratuidad en instituciones de educación superior públicas

En busca de avanzar en la gratuidad de la educación superior, a través del componente de Equidad, el Gobierno Nacional le apuesta a que más jóvenes de bajos recursos tengan mayores oportunidades de acceder a la educación superior. Para esto, el componente de Equidad cubre hasta 4 SMMLV del valor de la matrícula a través de subsidios a los estudiantes de las instituciones de educación superior públicas; además, otorga un apoyo de sostenimiento para gastos académicos.

Con este componente se beneficiarán alrededor de 320.000 estudiantes en 4 años, que tendrán acceso a las 62 IES públicas del país. De igual manera, en busca de llegar a las regiones más apartadas, el componente promueve la vinculación de los estudiantes tanto a programas presenciales, como a distancia tradicional y virtual.

Adicionalmente, como mecanismo complementario para fomentar la permanencia y graduación de los estudiantes, en alianza con el Programa Jóvenes en Acción del Departamento de Prosperidad Social, el estudiante recibe un apoyo para gastos de sostenimiento dependiendo de sus condiciones particulares o través del Fondo de Equidad del Ministerio de Educación Nacional.

Para el Ministerio es importante que los beneficiarios del programa no deserten, finalicen su proceso académico y logren graduarse, con el fin de generar transformaciones sociales, tanto para los estudiantes como para sus familias. En este sentido, el Programa promoverá que el estudiante tenga buen desempeño, a través del acompañamiento académico y psicosocial por parte de las instituciones de educación superior públicas con el objetivo de culminar exitosamente el proceso de formación, y así mismo acompañar el tránsito a la inserción laboral de los beneficiarios.

El componente de Equidad de Generación E permitirá que en 2022 el 45% de los estudiantes de pregrado de las IES públicas del país cuenten con matrícula subsidiada en un 100%, con recursos del Presupuesto General de la Nación.

2) Componente de Excelencia: Reconocimiento a los mejores bachilleres del país.

A través del componente Excelencia del Programa Generación E, el Gobierno Nacional reconocerá el mérito de 16.000 estudiantes de escasos recursos económicos que cuentan con los mejores resultados de las pruebas Saber 11° y de los tres mejores bachilleres por departamento, para que accedan y permanezcan en la educación superior. Atendiendo a las condiciones académicas de las regiones, pueden acceder a este componente los 10 bachilleres con mejores puntajes en estas pruebas de los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, San Andrés, Vaupés y Vichada.

Los beneficiarios pueden escoger una institución pública o privada con acreditación de alta calidad o un programa académico con acreditación de alta calidad ofertado por una institución no acreditada con más del 25% de sus programas acreditados.



Para los estudiantes que deciden ingresar a una institución de educación superior pública, se financiará el 100% del valor de la matrícula y se entregará un apoyo de sostenimiento. En este componente se le reconocerá a la IES pública un valor de referencia por estudiante de Excelencia, entendido como un valor per cápita asociado a la prestación del servicio educativo, incluyendo el valor de la matrícula.

Por su parte para los estudiantes que ingresen a instituciones de educación superior privadas, el costo del valor de la matrícula será financiado así: El 25% del valor de la matrícula semestral lo aportará la institución privada, el Estado aportará el 50% y el restante 25% se financiará con recursos de aportes de entidades públicas y privadas. Adicionalmente se entregará un apoyo de sostenimiento para gastos académicos.

3) Equipo – Fortalecimiento a las Instituciones de Educación Superior Públicas.

Respecto a este componente, el Gobierno Nacional gestionó la destinación de nuevos recursos anuales para funcionamiento e inversión que fortalezcan a todas las instituciones de educación superior públicas del país, conforme a lo establecido en los acuerdos firmados el pasado 26 de octubre y el 14 de diciembre de 2018 entre el Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República y la Ministra de Educación, con los rectores del Sistema Universitario Estatal (SUE) y de la Red de Instituciones Técnicas Profesionales Tecnológicas y Universitarias Públicas (RED ITTU) los representantes de los profesores y de los estudiantes.

El total de los recursos adicionales gestionados por el Gobierno Nacional para el fortalecimiento de las instituciones de educación superior públicas en este cuatrienio suman \$4,5 billones adicionales los cuales incluyen recursos del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Regalías. En 2019 fueron asignados cerca de \$1,26 billones y en 2020 se asignará \$1 billón más.

Estos recursos se complementan con las asignaciones para las becas doctorales del bicentenario, los recursos para el fortalecimiento de la capacidad investigativa de las IES, los recursos para laboratorios e infraestructura de investigación en salud, los recursos destinados para el compromiso de recursos de saldos apropiados y no comprometidos, así como los recursos para infraestructura física de la IES públicas. Adicionalmente, fue aprobada la Ley 2019 del 28 de febrero 2020 que reintegra a las IES el 100% de los porcentajes de descuento a las matrículas por participación en las votaciones electorales, se avanza en la construcción del proyecto integral de reforma del ICETEX y se puso en marcha el Plan de alivios a los créditos ofrecidos por esta Entidad.

Financiación de la demanda a través de Fondos del ICETEX

De otra parte, dentro de las alternativas que existen en el país para apoyar el acceso y la permanencia en la educación superior para la población vulnerable, dentro del territorio nacional, se encuentran los fondos para fomentar el acceso de la educación superior, a través de los cuales se establecen parámetros específicos y se definen opciones de apoyo económico con diferentes requisitos y condiciones, propendiendo por realizar una destinación óptima de los recursos con que cuenta el Estado, atendiendo a criterios de mérito académico y de equidad social.

Dichos esfuerzos se canalizan a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), según lo establecido en la Ley 30 de 1992, artículo 114: “*los recursos fiscales de la Nación, destinados a becas, o a créditos educativos universitarios en Colombia, deberán ser girados exclusivamente al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y*



Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) y a él corresponde su administración”, siendo esta la única entidad autorizada por mandato legal para administrar los recursos de la Nación que tengan como fin el otorgamiento de apoyos económicos (subsidios y créditos condonables) para el acceso a la educación superior.

En cumplimiento de este precepto legal, para la implementación de la política pública de apoyos económicos, el Ministerio de Educación Nacional y el ICETEX han constituido diversos fondos en administración, los cuales tienen sus propios reglamentos y en los que se establecen los requisitos de acceso, criterios de selección, rubros y montos a financiar, entre otros. A continuación, se relacionan los diferentes fondos y subsidios vigentes en el marco del desarrollo de la política pública:

- Fondo Programa Generación E – Componente Equidad
- Fondo Programa Generación E – Componente Excelencia
- Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctimas del Conflicto Armado
- Fondo Especial de Comunidades Negras
- Fondo de Comunidades Indígenas - Álvaro Ulcué Chocué
- Fondo de Población Rrom
- Fondo de Estudiantes con Discapacidad
- Fondo Mejores Bachilleres del País
- Fondo Beca “Omaira Sánchez”
- Fondo Beca “Jóvenes Ciudadanos de Paz”
- Fondo Programa Ser Pilo Paga
- Fondo Excelencia Docente
- Fondo Programa Beca “Hipólita”
- Fondo Becas de Posgrado - Mejores Saber Pro
- Fondos Posgrado Programa Beca “Alfonso López Michelsen”
- Subsidios de sostenimiento estudiantes focalizados en Sisben
- Subsidios a la tasa de interés en época de estudio
- Subsidios a la tasa de interés en época de amortización
- Condonaciones por graduación
- Condonaciones por reconocimiento Mejores Saber PRO

La anterior información permite concluir que todos los recursos asignados al Ministerio de Educación Nacional, cuentan con destinaciones específicas y son ejecutados en debida forma, con el fin de asegurar un sistema educativo de calidad, en todos los niveles de educación, razón por la cual, establecer obligaciones que impliquen la alteración del manejo presupuestal, ocasionaría el desfinanciamiento de otros sectores de la educación, que de igual manera dependen de esta Cartera.

Adicional a lo anterior, y en el marco de las medidas adoptadas para mitigar el efecto de la actual emergencia económica y sanitaria que atraviesa el país, el Gobierno Nacional comprometido con la Educación Superior pública de nuestro país, junto con los aportes de los Gobernadores y Alcaldes se han logrado a la fecha destinar aproximadamente \$979.290 millones para el pago de matrícula y apoyo de sostenimiento de los estudiantes de todas las IES públicas del país.



Estos recursos contemplan los \$798.200 millones asignados por el Ministerio de Educación Nacional y Prosperidad Social en el programa *Generación E* que en 2020 llegará a 168 mil estudiantes beneficiados, a través del cubrimiento de la matrícula, apoyo de sostenimiento y otros programas de acceso a la educación superior; los \$97.500 millones del Fondo Solidario de la Educación, creado mediante el Decreto Legislativo 662 de 2020, para que los jóvenes de más bajos recursos cuenten con el apoyo para continuar con el segundo semestre académico y permanezcan en el sistema educativo; y cerca de \$83.590 millones de iniciativas presentadas por gobernadores y alcaldes, para brindar auxilios adicionales.

Los recursos asignados por el Gobierno Nacional a través de programas de acceso y permanencia como *Generación E* y el Fondo Solidario para la Educación, sumados a los aportes realizados por los gobiernos locales y de las mismas instituciones de educación superior, permitirán beneficiar a un total de 661 mil estudiantes con un auxilio importante sobre el valor de la matrícula, de estos 507 mil estudiantes recibirán auxilios del 100% del valor de la matrícula.

Los recursos adicionales del Fondo Solidario para la Educación fueron distribuidos entre las 63 IES públicas del país a partir de un ejercicio riguroso de caracterización, que consideró entre otros los siguientes aspectos: valores brutos de matrícula, beneficios y descuentos concedidos a estudiantes (en especial los brindados por programas del Gobierno Nacional como *Generación E* y otros que asignan las entidades territoriales y las propias IES) y perfil socio económico de cada uno de los estudiantes, para establecer de manera más completa eventuales situaciones de vulnerabilidad socio económica de las familias y en el contexto regional.

El mecanismo de operación, así como el monto indicativo fueron informados oportunamente a las IES, con el fin de formular un Plan de Auxilios de Matrículas, herramienta mediante el cual las IES públicas, en el marco de su autonomía, y siguiendo los lineamientos definidos previamente por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), detallan los criterios de focalización de los estudiantes que recibirán los auxilios, así como la manera como se otorgarán los beneficios a partir de los recursos asignados.

Los Planes de Auxilios de Matrículas formulados por las IES públicas son revisados y avalados por el MEN. Los recursos serán girados directamente a las IES públicas a través del ICETEX a partir de la última semana de agosto y durante el mes de septiembre, y son las IES públicas, quienes en ejercicio de su autonomía y a través de la formulación del Plan de Auxilios de Matrículas definen los criterios para el reconocimiento del beneficio a los estudiantes. Una vez realizado el desembolso, cada IES pública debe informar a los estudiantes beneficiarios el mecanismo que utilizará para hacer efectivo el beneficio.

A continuación, se detalla el valor asignado por el Fondo Solidario a cada una de las 63 IES públicas para el otorgamiento de auxilios para el pago de matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad.

Tabla 3. Recursos Fondo Solidario para la Educación para auxilios para el pago de matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad de las IES públicas



Nombre Institución	Valor Asignación Fondo Solidario
Universidad Nacional de Colombia	\$ 5.194.326.479
Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD	\$ 5.117.058.873
Universidad Pedagógica y Tecnológica De Colombia – UPTC	\$ 4.614.845.328
Universidad Militar-Nueva Granada	\$ 4.463.008.412
Universidad de Pamplona	\$ 3.435.876.906
Universidad del Tolima	\$ 3.306.642.423
Universidad del Magdalena – UNIMAGDALENA	\$ 3.270.081.738
Universidad del Valle	\$ 3.135.724.425
Universidad del Quindío	\$ 2.964.037.742
Universidad de Cundinamarca-UDEC	\$ 2.746.407.285
Universidad del Cauca	\$ 2.661.874.884
Universidad Popular del Cesar	\$ 2.641.877.685
Universidad Distrital-Francisco José De Caldas	\$ 2.612.521.122
Universidad Francisco de Paula Santander. Cúcuta	\$ 2.594.853.292
Universidad Surcolombiana	\$ 2.556.799.877
Universidad de Córdoba	\$ 2.546.514.540
Universidad de La Amazonia	\$ 2.448.087.125
Universidad Tecnológica de Pereira – UTP	\$ 2.389.977.117
Universidad Tecnológica del Choco-Diego Luis Córdoba	\$ 2.387.676.692
Universidad Industrial de Santander	\$ 2.371.811.375
Universidad de Cartagena	\$ 2.318.480.616
Universidad de Nariño	\$ 2.049.477.208
Universidad de Antioquia	\$ 2.000.297.731
Universidad Pedagógica Nacional	\$ 1.710.909.483
Universidad-Colegio Mayor de Cundinamarca	\$ 1.693.656.842
Universidad de Sucre	\$ 1.306.519.967
Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña	\$ 866.958.445
Universidad de Caldas	\$ 862.997.810
Universidad del Atlántico	\$ 840.656.462
Universidad de Los Llanos	\$ 796.123.863
Universidad de La Guajira	\$ 476.407.841
Universidad del Pacifico	\$ 242.626.966
Universidad Autónoma Indígena Intercultural Tecnológico de Antioquia	\$ 134.800.196
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	\$ 2.274.697.698
Unidades Tecnológicas de Santander	\$ 2.188.240.783
Unidad Central del Valle del Cauca	\$ 2.175.683.273
Institución Universitaria Antonio José Camacho	\$ 1.481.629.607
Instituto Tecnológico Metropolitano	\$ 1.387.845.181
Escuela Nacional del Deporte	\$ 1.240.439.304
Institución Universitaria de Envigado	\$ 1.165.030.674
Instituto Universitario de La Paz	\$ 970.502.684
Colegio Mayor de Bolívar	\$ 911.396.333
Institución Universitaria Pascual Bravo	\$ 809.737.569
Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	\$ 669.264.352
Colegio Mayor del Cauca	\$ 645.753.005
Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico	\$ 436.743.330
Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo	\$ 401.058.298
Institución Universitaria Bellas Artes y Ciencias de Bolívar	\$ 327.068.335
Instituto Tecnológico del Putumayo	\$ 213.231.853
Escuela Superior Tecnológica de Artes Débora Arango	\$ 194.826.237
Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	\$ 178.939.377
Conservatorio del Tolima	\$ 158.538.411
Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez - INTENALCO	\$ 148.700.106
Instituto Departamental de Bellas Artes	\$ 139.309.114
Institución Universitaria Digital de Antioquia	\$ 128.056.086
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional – HVG	\$ 124.835.972
	\$ 117.654.069



Nombre Institución	Valor Asignación Fondo Solidario
Colegio Mayor de Antioquia	\$ 75.901.599
Colegio Integrado Nacional Oriente De Caldas - IES CINOC	\$ 35.000.000
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional -Guajira	\$ 35.000.000
Instituto Superior de Educación Rural-ISER-	\$ 35.000.000
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés	\$ 35.000.000
Instituto Técnico Agrícola ITA	\$ 35.000.000
TOTAL	\$ 97.500.000.000

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

A continuación, se listan los aportes anunciados por las Entidades Territoriales (Gobernaciones y Alcaldías), que se suman a las gestiones del Gobierno Nacional para apoyar a los jóvenes en situación vulnerable con auxilios de matrícula para el segundo semestre de 2020:

Tabla 13. Aportes anunciados por las Gobernaciones y Alcaldías

Departamento	Gobernación	Alcaldías	Total
Antioquia	\$8.615	\$12.138	\$20.753
Atlántico	\$1.440	\$393	\$1.833
Bolívar	\$2.450	\$29	\$2.479
Boyacá	\$2.418	\$0	\$2.418
Caldas	\$400	\$1.023	\$1.423
Caquetá (*)	\$1.700	\$300	\$2.000
Cauca	\$1.299	\$0	\$1.299
Cesar	\$4.595	\$483	\$5.078
Chocó	\$2.100	\$150	\$2.250
Córdoba	\$1.000	\$600	\$1.600
Cundinamarca	\$6.000	\$0	\$6.000
Huila	\$2.000	\$1.350	\$3.350
Magdalena	\$3.500	\$491	\$3.991
Meta	\$310	\$0	\$310
Nariño	\$1.800	\$178	\$1.978
Norte de Santander	\$4.683	\$474	\$5.157
Putumayo	\$310	\$0	\$310
Quindío	\$1.500	\$1.242	\$2.742
Risaralda	\$1.254	\$1.895	\$3.149
Santander	\$5.500	\$698	\$6.198
Sucre	\$1.000	\$300	\$1.300
Tolima	\$6.150	\$0	\$6.150
Valle del Cauca	\$1.530	\$291	\$1.821
TOTAL	\$61.554	\$22.036	\$83.590

Fuente: Anuncios de las Entidades Territoriales. (Cifras en millones)

(*) El Departamento de Caquetá se encuentran realizando gestiones para la financiación de la matrícula con recursos provenientes del Sistema General de Regalías.

(**) La Guajira cuenta con las respectivas ordenanzas departamentales mediante las cuales se establecen los beneficios y se define el pago para los estudiantes residentes, población especial de la región y demás categorías, se destaca que por ordenanza se financia gran parte de la matrícula actual.

(***) Bogotá aporta recursos para el financiamiento de la Universidad Distrital FJC y la alcaldía lideró la destinación de recursos para que la Universidad anunciara subsidio del 100% del valor de la Matrícula. Además, cuenta con fondos y becas que benefician a las otras Instituciones del Distrito.

En este sentido, el Gobierno Nacional diseñó medidas que buscan mitigar los efectos de la pandemia del Covid -19, que les permitan a los estudiantes continuar con sus procesos formativos a través de las ayudas expuesta y a las IES en el marco de su autonomía



estudiar la posibilidad de ofrecer descuentos en sus matrículas o estrategias de apoyo a sus estudiantes teniendo en cuenta las acciones diseñadas para apoyarlas.

Es importante aclarar que, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, los recursos asignados deben ser destinados a otorgar auxilios económicos para el pago de la matrícula de estudiantes de pregrado en condición de vulnerabilidad socio económica, pertenecientes prioritariamente a estratos 1 y 2, que se hayan visto afectados por motivos de la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus COVID – 19.

En este sentido, el Gobierno Nacional reafirma el compromiso del presidente Iván Duque de seguir adelante con políticas y estrategias para acompañar la educación superior lo que se constituye como un compromiso colectivo, que integra el trabajo con gobernadores y alcaldes, instituciones y comunidad educativa para garantizar el desarrollo de las actividades académicas, salvaguardando las trayectorias educativas y el bienestar de la comunidad, reconociendo así que esta etapa es una oportunidad donde con innovación, creatividad, solidaridad y resiliencia avanzaremos en la transformación y consolidación del sector educativo.

4. De la nueva regla fiscal propuesta en los artículos 2º y 3º.

Los artículos 2º y 3º, que modifican el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, y crean el artículo 87A respectivamente, indican que la financiación de las instituciones de educación superior públicas se dará mediante la aplicación de la siguiente regla:

$$\text{Apropiación IESP} = \text{Base presupuestal} * [1 + (\Delta\% \text{PIB} + \text{ICES} + \text{Cobertura} + 1\%)]$$

Donde “*Crecimiento PIB (ΔPIB)*” es igual al crecimiento del Producto Interno Bruto real para la vigencia fiscal anterior, calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística; “*ICES*” equivale al Índice de Costos de la Educación Superior calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y “*Cobertura*” hace referencia al incremento de alumnos matriculados en las instituciones de educación superior, calculada a partir de la diferencia porcentual, entre la cobertura entre la vigencia en curso y la anterior.

Frente a la propuesta de financiación contenida en la fórmula propuesta por la iniciativa, el Ministerio de Educación Nacional manifiesta lo siguiente:

- Esta ya había sido enunciada en el “***Informe de ponencia positiva para segundo debate al proyecto de ley número 212 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones***”, frente a la cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se pronunció el 18 de septiembre de 2019, advirtiendo la “*presión presupuestal*” adicional que se generaría con la implementación de la misma, aspecto que se mantiene a pesar de que en el actual proyecto se haya disminuido la constante del 2% al 1%.
- El porcentaje referido en la exposición de motivos para el factor de cobertura (5,76%), es calculado como un promedio del crecimiento en términos porcentuales de la tasa de cobertura del sistema de educación superior y no sobre el crecimiento de la matrícula de las IES públicas, lo que genera un valor sobreestimado para el indicador.
- Esta norma no está acorde con el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 que ya estableció incrementos anuales adicionales al IPC para los años 2019 a 2022; situación que implicaría



para los próximos años, un esfuerzo fiscal superior al ya establecido y no contemplado en el marco fiscal de mediano plazo del sector.

- Debe considerarse, además, que en la redacción del articulado no se hace explícito si la fórmula referida aplica solamente para el cálculo de los aportes que realizaría la Nación, o si esta fórmula también sería considerada para la estimación de los aportes que harían los entes territoriales; caso en el cual, además del impacto ya referido sobre el Presupuesto General de la Nación, tendría que considerarse el impacto sobre los recursos territoriales, sobre el cual no se hace mención en la exposición de motivos.

Adicionalmente, frente al párrafo a incluir en el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, que sostiene que:

“Artículo 2. Modifíquese el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

(...)

***Parágrafo.** El Consejo de Educación Superior, el Sistema Universitario Estatal, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñarán un mecanismo de distribución de recursos para las instituciones de educación superior públicas, teniendo en cuenta: número de matriculados, calidad, aumento de cobertura, investigación, reducción de deserción, y mejoras en materia de equidad de género e inclusión social”.*

El Ministerio de Educación Nacional, de manera respetuosa se permite insistir en que la redacción del párrafo resulta confusa y no permite tener claridad sobre la forma como sería establecida la base presupuestal para cada IES pública. De la redacción se entiende que el Consejo de Educación Superior, el Sistema Universitario Estatal, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en conjunto, deben definir un mecanismo de distribución de los recursos entre las IES públicas, a partir de indicadores que den cuenta de la gestión institucional. Frente a esta disposición, el Ministerio de Educación Nacional formula el siguiente cuestionamiento: si la fórmula referida en el artículo 2º y desarrollada en la exposición de motivos, se propone como un mecanismo para la estimación de la apropiación total para la financiación de las IES públicas, para cada vigencia fiscal; y luego esta apropiación es distribuida entre las IES públicas a partir de un mecanismo basado en indicadores; se puede interpretar entonces que ¿no existiría una base presupuestal inicial para cada IES pública y el monto de los recursos a transferir a cada IES sería recalculado cada año a partir de los resultados del mecanismo de distribución que se defina?

El Ministerio de Educación Nacional considera que de ser afirmativo el anterior cuestionamiento, se estaría en un escenario donde los recursos transferidos cada año a las IES públicas van a depender del comportamiento de sus indicadores, situación que podría afectar su ejercicio de planeación presupuestal e impactar significativamente la sostenibilidad de algunas instituciones que tienen un alto volumen de costos fijos, determinados básicamente por la planta docente y administrativa.

De ser negativo, esta Cartera indica que se desplegarían más cuestionamientos relacionados con lo siguiente: ¿en el año 1, y con base en los indicadores propuestos en el párrafo, se calcularía la participación de cada IES pública en el total de la apropiación para la financiación de las IES públicas, calculada con la fórmula referida? y ¿sería esta participación estimada para cada IES pública en el año 1 la que se aplicaría sobre la apropiación total que se recalcularía para cada vigencia fiscal con la fórmula referida?. Adicionalmente ¿Cada cuánto tiempo se recalcularía la participación de cada IES pública en el total de la apropiación?



Dado que la respuesta a estas preguntas resultan necesarias para identificar los efectos que la metodología propuesta en la iniciativa legislativa pueda generar sobre las estimaciones realizadas; y en razón a que las mismas no puede inferirse de lo propuesto en el articulado, ni tampoco de la exposición de motivos, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable sobre la iniciativa.

5. Del artículo 4 y el saneamiento del desfinanciamiento de la educación superior.

El artículo 4º del proyecto de ley establece que el Consejo de Educación Superior, el Sistema Universitario Estatal, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirán un plan de pagos para el saneamiento del desfinanciamiento estructural de la educación superior pública.

Sobre el particular, el artículo 183 del Plan Nacional de Desarrollo, en sus incisos 3º y 4º, establece la financiación por parte de la Nación de proyectos de inversión que tendrán como objetivo el saneamiento de pasivos de las instituciones de educación superior públicas, que incluirán el pago de acreencias laborales, reestructuración y saneamiento de pasivos y adquisición de cartera. Para el 2019 se asignaron \$250.000 millones, para el 2020 \$150.000 millones y para el 2021: \$100.000 millones.

Sobre el saneamiento propuesto en el artículo 4º del proyecto de ley, este Ministerio recalca que lo allí planteado implica una ordenación de gasto adicional y un costo determinable, que no está sustentado en la exposición de motivos y sobre el cual no se indica la fuente de financiación. Por lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional sugiere de manera respetuosa, no continuar el trámite legislativo de esta iniciativa.

III. DEL IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

Este Ministerio respetuosamente solicita acoger lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el cual dispone que la exposición de motivos y las ponencias de los Proyectos de Ley debe incluir expresamente un concepto sobre el impacto fiscal y la fuente de ingresos adicional para el financiamiento de los costos de las medidas. En este caso, en la exposición de motivos, no se contempla de manera expresa el costo del proyecto, ni la fuente sustitutiva para ello.

Al respecto, la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos en la Sentencia C-502 de 2007:

«Evidentemente las normas contenidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual, repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7º ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7º analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho - que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios administrativos,



presupuestales y técnicos- para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento».

Así mismo, partiendo de la fórmula planteada, el Ministerio de Educación Nacional cuantificó el impacto fiscal de la propuesta legislativa, proyectando nuevamente los valores de cada factor e incluyendo los incrementos establecidos en el artículo 183 de la Ley del PND entre 2020 y 2022. Este escenario fue cotejado con la estimación realizada por la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para la revisión del texto propuesto para segundo debate del Proyecto de Ley 212 de 2018; encontrando que, a partir de la vigencia de aplicación de la fórmula, se generaría un incremento significativo en la apropiación que tendría que realizarse desde el Presupuesto General de la Nación. Dependiendo el comportamiento de los factores, el crecimiento anual podría incluso representar más de 10 puntos porcentuales.

De igual forma, en materia presupuestal el Ministerio de Educación Nacional se acoge a la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹ que define que la inclusión de gastos en el Presupuesto General de la Nación le corresponde al Gobierno Nacional, así como a los gobiernos territoriales dentro de su jurisdicción, en virtud de la discrecionalidad con la que cuentan para definir el gasto público. Dicha jurisprudencia también ha establecido que la vocación de incluir un gasto en el presupuesto, es una actividad de atribución exclusiva y excluyente del Gobierno, la cual no puede ser ni impuesta ni exigida, por lo que de concretarse esta iniciativa legislativa y adquirir el carácter general de ley, implícitamente se ordenaría al Gobierno decretar tal gasto, lo cual podría entrar en conflicto con los artículos 346 y 200 de la Constitución Política que consagran las competencias del Congreso de la República y el Gobierno Nacional en lo relacionado con la elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto General de la Nación.

De acuerdo con lo anterior, el Ministerio solo puede distribuir las partidas en el presupuesto anual de la Nación, teniendo en cuenta lo establecido por el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996, incorporado en el Decreto 1068 de 2015 -Único reglamentario del Sector Hacienda-), en los artículos 38 y 39 del Decreto 111 de 1996 (incorporados como el artículo 2.8.3.1.3 en el Decreto 1068 de 2015. De igual manera, se identifica que se rompe el principio de planeación contenido en el artículo 13 del Decreto 111 de 1996, el cual establece que el presupuesto general de la Nación debe guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones, herramientas de planeación financiera que no han contemplado declarar la universalización de la gratuidad de la educación superior.

Teniendo en cuenta que el impacto fiscal que se generaría no está considerado dentro de las proyecciones del marco del gasto de mediano plazo del sector, y que el efecto sobre las finanzas públicas sería permanente y se extendería indefinidamente, sin que se identifiquen las fuentes adicionales de financiación, como lo establece el artículo 7° de la Ley 819 de 2003; este Ministerio sugiere de manera respetuosa, no continuar el trámite legislativo de esta iniciativa.

Es importante mencionar que, el impacto presupuestal cobra especial relevancia en este momento, teniendo en cuenta los posibles efectos que, sobre los ingresos de la Nación, llegará a tener la emergencia económica y sanitaria que atraviesa actualmente el país.

¹ Ver Sentencia C782 de 2001 y Sentencia C-373 de 2010



IV. RECOMENDACIÓN.

De acuerdo con las anteriores consideraciones técnico-jurídicas, de manera respetuosa el Ministerio de Educación Nacional recomienda no continuar con el trámite legislativo del proyecto de ley, por las siguientes razones:

- a) La iniciativa no considera los avances del Gobierno Nacional sobre la temática:
 - El proyecto de ley no contempla lo establecido en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo “*Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad*”, mediante el cual se fortalece los presupuestos de funcionamiento e inversión de todas las IES públicas del país otorgando \$4,5 billones adicionales del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Regalías.
- b) No fue considerado el carácter programático y progresivo del derecho a la educación ni los avances que sobre la materia ha logrado el Gobierno:
 - En el marco de la progresividad del derecho, el Gobierno Nacional ha tenido avances importantes en materia de acceso y permanencia de los estudiantes en la educación superior, mediante programas como Generación E, que sumado a las diferentes líneas de créditos educativos, becas y apoyos económicos administrados por el ICETEX y la mayor financiación de las IES públicas, en cumplimiento de los compromisos pactados en 2018; han representado una mayor materialización del fomento al acceso en la educación superior.
- c) La iniciativa no brinda claridad expresa sobre la aplicabilidad y efectos de la metodología presentada:
 - La iniciativa plantea reglas confusas sobre el establecimiento de la base presupuestal para cada IES pública, en el inciso segundo del artículo 1º y en el artículo 2º. Lo anterior podría afectar el ejercicio de planeación presupuestal tanto de las IES públicas, como del Gobierno Nacional, al depender de disposiciones que no permiten prever los efectos que podrían generarse de la aplicación de la metodología. Adicionalmente no es posible determinarlos dado que los mismos no se encuentran plenamente desarrollados ni fundamentados dentro del articulado ni en la exposición de motivos.
 - El Ministerio de Educación Nacional encuentra confusa e inconveniente la fórmula de la “*regla fiscal*” con la que se busca establecer los aportes a los presupuestos de las IES y advierte que eliminar la indexación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y trabajar sobre una fórmula dinámica, podría generar fluctuaciones traducidas en presiones fiscales no contempladas y difíciles de determinar.
 - El articulado no hace explícito si la fórmula referida aplica solamente para el cálculo de los aportes que realizaría la Nación, o si esta fórmula también sería considerada para la estimación de los aportes que harían los entes territoriales; caso en el cual, no solo se afectaría el Presupuesto General de la Nación, sino también los recursos territoriales.
- d) Tiene incidencias fiscales no contempladas dentro de las proyecciones de mediano plazo del sector.
 - La aplicación de la fórmula referida generaría un efecto sobre las finanzas públicas que sería permanente y se extendería indefinidamente, sin que se identifiquen las fuentes adicionales de financiación, como lo establece el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, por lo que la propuesta tiene una incidencia de tipo fiscal que no está considerada dentro de las proyecciones del marco de gasto de mediano plazo del sector.



- El artículo 4º ordena un saneamiento de deudas que ya fue establecido por los incisos 3º y 4 del artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, y su aprobación implicaría una ordenación de gasto adicional y un costo determinable que no se sustenta en la exposición de motivos y sobre el cual no se indica la fuente de financiación.