



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA
Senador de la República

Bogotá D.C., 20 de julio de 2.021

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Radicación proyecto de ley “*Por medio de la cual se crea la política pública de matrícula cero a favor de los estudiantes en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad de las Instituciones de Educación Superior Públicas y se dictan otras disposiciones*”

Respetado Secretario,

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículo 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presento ante el Senado de la República el proyecto de “*Por medio de la cual se crea la política pública de matrícula cero a favor de los estudiantes en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad de las Instituciones de Educación Superior Públicas y se dictan otras disposiciones*”, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previstos en el artículo 145 de la pre citada ley.

Solicito al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.

Cordialmente,

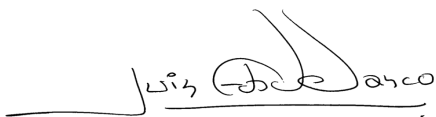
HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA
Senador de la República

CARLOS ANDRÉS TRUJILLO G.
Senador de la República

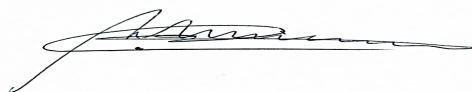
FABIO RAÚL AMÍN SALEME
Senador de la República

RODRIGO ARTURO ROJAS LARA
Representante a la Cámara

HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA
Senador de la República



LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES
Senador de la República



ANTONIO LUIS ZABARAÍN G
Senador de la República



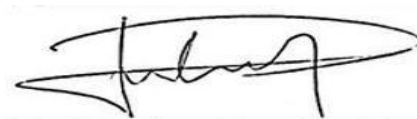
IVÁN DARIO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República



JAIME DURÁN BARRERA
Senador de la República



HERNAN G. ESTUPIÑAN CALVACHE
Representante a la Cámara



JULIÁN BEDOYA PULGARÍN
Senador de la República



GUILLERMO GARCIA REALPE
Senador de la República



ANDRÉS CRISTO BUSTOS
Representante a la Cámara



RODRIGO VILLALBA MOSQUERA
Senador de la República



HARRY GIOVANNY GONZALEZ G.
Representante a la Cámara



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA
Senador de la República

CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo

OSCAR SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Representante a la Cámara

MAURICIO GÓMEZ AMIN
Senador de la República

LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ
Senadora de la República

ALEJANDRO ALBERTO VEGA PÉREZ
Representante a la Cámara

JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara

HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA
Senador de la República

PROYECTO DE LEY No. ____

“Por medio de la cual se crea la política pública de matrícula cero a favor de los estudiantes en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad de las Instituciones de Educación Superior Públicas y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto: La presente ley tiene por objeto crear la política pública de *Matrícula Cero* como un beneficio permanente a favor de los estudiantes en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad de los programas de pregrado de las Instituciones de Educación Superior Públicas correspondiente al subsidio del 100% de la matrícula universitaria.

Artículo 2. Matrícula Cero: Créese la política pública de *Matrícula Cero* para financiar el 100% del valor de las matrículas universitarias de los estudiantes en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad, que vayan a cursar o estén cursando programas de pregrado en las Instituciones de Educación Superior Públicas.

La ejecución de esta política estará en cabeza del Ministerio de Educación Nacional con la ayuda y cooperación de sus entidades adscritas y de otras entidades del orden nacional.

Artículo 3. Financiación: Los costos de la política pública de *Matrícula Cero* se financiarán con los siguientes recursos:

1. Recursos del Fondo Solidario para la Educación previstos en el Decreto Legislativo 662 de 2020 *“Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.
2. Recursos del Presupuesto General de la Nación.
3. Los recursos que determine el Ministerio de Educación Nacional con base en los saldos y excedentes que reporten sus entidades adscritas y vinculadas.

HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA
Senador de la República

4. Recursos provenientes de los traslados presupuestales que autorice la ley y el reglamento.
5. Recursos provenientes de otros fondos del orden nacional.

PARÁGRAFO ÚNICO: El Gobierno Nacional fijará, a partir de estas fuentes, las condiciones bajo las cuales garantizará anualmente los recursos para el pago total de la matrícula de los estudiantes en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad, de las Instituciones de Educación Superior Públicas, en programas de pregrado de educación técnica profesional, tecnológica y universitaria, así como las condiciones de priorización y focalización de estos recursos.

Artículo 4. Reglamentación: El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de su promulgación.

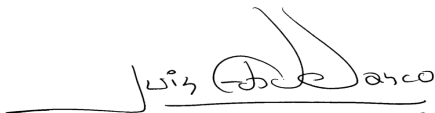
Artículo 5. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.



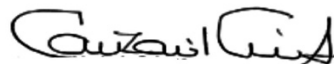
HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA
Senador de la República



CARLOS ANDRÉS TRUJILLO G.
Senador de la República



LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES
Senador de la República

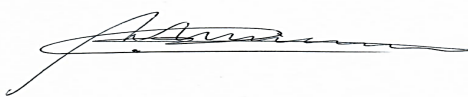


FABIO RAÚL AMÍN SALEME
Senador de la República



CS Scanned with CamScanner

RODRIGO ARTURO ROJAS LARA
Representante a la Cámara



ANTONIO LUIS ZABARAÍN G
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA
Senador de la República

IVÁN DARIO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

JAIME DURÁN BARRERA
Senador de la República

HERNAN G. ESTUPIÑAN CALVACHE
Representante a la Cámara

JULIÁN BEDOYA PULGARÍN
Senador de la República

GUILLERMO GARCIA REALPE
Senador de la República

ANDRÉS CRISTO BUSTOS
Representante a la Cámara

RODRIGO VILLALBA MOSQUERA
Senador de la República

HARRY GIOVANNY GONZALEZ G.
Representante a la Cámara

CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo

OSCAR SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Representante a la Cámara

MAURICIO GÓMEZ AMIN
Senador de la República

HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

Esta iniciativa busca crear, con carácter de permanencia, la política pública de matrícula cero a favor de los estudiantes en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad que estén cursando o vayan a cursar programas de pregrado en la Instituciones de Educación Superior Públicas.

El proyecto de ley señala las diversas fuentes de financiación de la política pública y establece la obligación en cabeza del Gobierno Nacional de fijar anualmente las condiciones bajo las cuales se garantizarán los recursos para el pago total de la matrícula de los estudiantes.

II. MARCO NORMATIVO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal:

➤ **CONSTITUCIONALES**

Artículos: 1, 2, 3, 5, 13, 16, 26, 41, 45, 67 inciso 4, 68, 70, 85, 114, 150 (No. 1, 7, 8, 23) 152, 154, 157, 209, 339, 345, 350, 356, 359, 365, 366 y 367.

➤ **LEGALES**

- Ley 30 de 1.993 *“Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”*
- Ley 1955 de 2.019 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2.018 – 2.022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*
- Decreto Legislativo 662 de 2020 *“Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*
- Artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*

HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA
Senador de la República

III. JUSTIFICACIÓN

A. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

A raíz de la emergencia sanitaria decretada en marzo de 2.020 por el Gobierno Nacional como consecuencia de la pandemia de COVID – 19, las realidades y necesidades sociales y económicas a nivel mundial se han hecho más evidentes, desafiando todo tipo de modelo económico y estructura política y exigiendo un nivel de asistencia social que no habíamos evidenciado en los últimos 100 años.

En nuestro país el nefasto impacto de esta situación sanitaria, representó para los hogares colombianos una disminución equivalente a 33,8 billones de pesos por concepto de ingresos para el año 2.020 conforme lo reveló un estudio realizado y publicado por la Asociación de Instituciones Financieras (ANIF).

Según el estudio, al tiempo que las medidas de aislamiento y de cierre económico aumentaban, así también decrecían los ingresos de los hogares colombianos y solo hasta marzo del año 2.021, se percibió un aumento en los ingresos equivalente a \$300.000 millones, lo cual quiere decir que, las familias colombianas, soportaron un decrecimiento sostenido de sus ingresos por 12 meses continuos.

Ante la precaria situación económica de los hogares y ante la necesidad de satisfacer primordialmente las necesidades básicas en alimentación, vivienda y vestido, el nivel de deserción universitaria para el segundo semestre del año 2.020 aumentaría según un estudio realizado por WorkUniversity, en un 24% del cual, 62,5% correspondería a la imposibilidad de matricularse por razones económicas, 20% en razón de las clases virtuales, 12% por no contar con internet y computador y 4,2% por no encontrar un lugar para llevar a cabo las prácticas profesionales.

Dichas cifras las confirma la encuesta de seguimiento y prospectiva de las actividades académicas de la Universidad Nacional de Colombia para 2.020, en la que se estimó de una muestra de 10.582 estudiantes, que el 40% no contaba con los recursos para pagar su matrícula y el 68%, debido a sus condiciones económicas, se les dificultaba el desarrollo de las clases virtuales o tenían dificultades para el acceso a internet y a los dispositivos tecnológicos que facilitaban su conexión a las sesiones virtuales..

La deserción universitaria es, sin duda alguna, uno de los principales problemas que esta crisis sanitaria ha profundizado, pero que viene gestándose desde hace muchos años



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA
Senador de la República

debido a la indiferencia institucional y presupuestal. Basta con señalar que, según la Universidad Nacional de Colombia, la tasa de deserción de las cohortes de 2015 a 2020 en pregrado fueron del 9,9% y las de desvinculación del 12,4%, luego no es un problema que se haya gestado como consecuencia de la pandemia, sino que, insisto, ya se venía gestando y sencillamente se hizo más visible dentro de las múltiples exigencias sociales que salieron a relucir en esta grave crisis.

Este grave panorama de deserción estudiantil debido a la ausencia de recursos económicos para iniciar o continuar con los programas universitarios, exige del Estado una respuesta institucional y económica que sea lo suficientemente contundente para garantizar la educación como servicio público inherente a la finalidad social del Estado bajo los términos del artículo 365 superior. Y es que así lo ha reconocido la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia T 434/18 al señalar que:

“(...) la educación como servicio público exige del Estado y sus instituciones y entidades llevar a cabo acciones concretas para garantizar su prestación eficaz y continua a todos los habitantes del territorio nacional. Los principios que rigen su prestación son tres principalmente: (i) la universalidad; (ii) la solidaridad; y (iii) la redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. Por otro lado, debe señalarse que, si bien la educación es un derecho social, económico y cultural, tanto el artículo 44 de la Carta en el caso de los niños, como la jurisprudencia de esta Corporación en el caso de los adultos, la han reconocido como un derecho fundamental (...)”¹

La educación es un servicio público que a su vez garantiza la efectividad de un derecho fundamental, pues el artículo 44 y 67 de la Constitución Política la definen como tal, como un derecho y a su vez, como un servicio público.

Sobre esta doble condición ha señalado la Corte Constitucional que:

“En jurisprudencia constante y reiterada, este Tribunal ha destacado el carácter fundamental del derecho a la educación, a partir de su evidente relación con la dignidad humana y de su facultad para potenciar el ejercicio de otros derechos como la igualdad de oportunidades, el trabajo, los derechos de participación política, la seguridad social y el mínimo vital, por mencionar solo algunos. En la misma dirección, el artículo 67 constitucional establece que la educación persigue el acceso a la información y la cultura,

¹ Corte Constitucional – Sentencia T 434/18. MP: Gloria Stella Ortiz Delgado

HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA
Senador de la República

la formación en derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia. Tal como se expresó en el fallo T-787 de 2006:

“La Corte ha indicado en distintos pronunciamientos que [la educación] (i) es una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades; (ii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de otros de sus demás derechos fundamentales; (iii) es un elemento dignificador de las personas; (iv) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico; (v) es un instrumento para la construcción de equidad social, y (vi) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad, entre otras características”.

Además, la Corte ha sostenido que la educación es un servicio público, así que de conformidad con los artículos 365 a 369 de la Constitución, se encuentra a cargo del Estado; goza de asignación prioritaria de recursos públicos a título de gasto social; su prestación debe ceñirse a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad social y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable”, y la regulación y diseño del sistema debe orientarse al aumento constante de la cobertura y la calidad.”²

Estas importantes anotaciones jurídico constitucionales revelan la trascendencia del objeto de este proyecto de ley, pues en últimas, es el Estado como prestador de los servicios públicos que son inherentes a su finalidad social, quien debe asumir la responsabilidad de garantizar la efectiva prestación del servicio de educación de manera universal, pero, especialmente, a favor de aquellos estudiantes que se encuentran en alguna situación de vulnerabilidad.

Ahora bien, ligada a la deserción estudiantil encontramos la dramática situación financiera de la Instituciones de Educación Superior Públicas, las cuales se vieron gravemente golpeadas en el año 2.020 como consecuencia del cierre social y económico.

La reducción de matrículas en los programas de pregrado y posgrado, la caída de los recursos que percibían a través del sistema de regalías y la reducción de sus ingresos ante la imposibilidad de prestar los servicios que como universidad ofrecían en el mercado, indudablemente impactaron su estructura económica y su operación administrativa y académica.

² Corte Constitucional – Sentencia C – 520/16 MP: María Victoria Calle Correa.

HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA
Senador de la República

Es de recordar que, las universidades públicas se financian principalmente a través del valor de las matrículas, pero también, a través servicios de consultoría e investigación, estampillas y aportes que destinan algunos entes territoriales. Estos ingresos representan entre 35% y el 45% del total de sus ingresos. El saldo es transferido por el Gobierno Nacional conforme lo prevé la Ley 30 de 1.993.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante señalar que al igual que la deserción estudiantil, la situación financiera de las Instituciones de Educación Superior Públicas no es un problema reciente ni es consecuencia de la pandemia de COVID – 19. El Estado ha desatendido durante décadas la situación financiera de las IES públicas y dicho déficit fiscal se hizo más visible en este momento de crisis en el cual los recursos fueron notablemente insuficientes para atender la continuidad y estabilidad del servicio de educación pública.

Así las cosas, es evidente la necesidad de crear una política pública que respalde la estabilidad, la continuidad y la efectiva prestación del servicio público de educación, garantizando a su vez un derecho fundamental, pues existe una estrecha relación entre inversión y el fin u objeto normativo a garantizar y proteger, pues dependiendo del grado de relevancia política que tenga la educación en los planes y políticas gubernamentales, se determinará el monto presupuestal para garantizarla.

B. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que *“el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”*

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitió copia de este proyecto de ley al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias y como cabezas del sector, determinen la viabilidad fiscal de este proyecto de ley y remitan concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

Sin perjuicio del concepto que emitan ambos Ministerios, el cual advierto es determinante para el trámite de esta iniciativa, es importante señalar que la creación de la política pública de matrícula cero es compatible con los esfuerzos que hasta la fecha ha venido desplegando el Gobierno Nacional para garantizar la universalidad en la prestación del servicio de educación y, de manera especial, a favor de los estudiantes que se encuentren en alguna situación de vulnerabilidad.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA
Senador de la República

Ejemplo de lo anterior, es la creación del Fondo Solidario para la Educación previsto en el Decreto Legislativo 622 de 2.020, el cual se nutre de saldos, excedentes, saldos no ejecutados de otros fondos, utilidades derivadas de títulos de ahorro, rendimientos financieros y recursos que el Ministerio de Educación Nacional destine de su presupuesto de inversión.

Así mismo, la viabilidad fiscal de esta iniciativa la confirmó el mismo Gobierno Nacional mediante comunicado de prensa emitido el día 16 de junio de 2.021 en el cual señaló:

“Tras escuchar y dialogar con los jóvenes y diferentes sectores, el Gobierno Nacional, comprometido con la equidad en la Educación Superior, tomó la decisión de destinar nuevos recursos, que permiten que el 97 % de los estudiantes de educación pública superior, en los niveles técnico, tecnológico y universitario, de estratos 1, 2 y 3, tengan matrícula gratuita para segundo semestre de 2021 y durante el año 2022.

A través del Fondo Solidario para la Educación, creado mediante el Decreto Legislativo 662 de 2020, el Gobierno Nacional asignará recursos adicionales, que se sumarán a los ya destinados a través de programas para el acceso y permanencia como Generación E, y otros programas del Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales, que permitirán que los estudiantes de programas de pregrado de las IES públicas, a lo largo del país, cuenten con gratuidad en el valor de la matrícula a partir del semestre entrante, durante el 2022, y se trabaja para lograr que sea una política permanente, que beneficie a los jóvenes más vulnerables del país.

"La discusión fiscal y social que emprende el país contemplará los mecanismos que darán continuidad a este beneficio para los jóvenes vulnerables y sus familias. Este será un logro social de gran importancia para los jóvenes del país ", indicó el presidente Iván Duque.

Con la asignación de estos recursos, el Gobierno Nacional reafirma su compromiso en seguir avanzando y trabajando con los jóvenes, las familias y los territorios para fortalecer la Educación Superior, haciendo equipo con gobernadores, alcaldes e instituciones que se han venido sumando solidariamente en 2020 y 2021, para brindar auxilios adicionales de matrícula, que permitan mitigar los posibles efectos de la actual situación que atraviesa el país, provocados por la Covid-19 y que ha afectado a los jóvenes y a sus familias."

Con todo, es clara la voluntad política del Gobierno Nacional en favor de una política pública que permita garantizar la gratuidad de la educación pública para aquellos estudiantes en

HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA
Senador de la República

condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad, así como la viabilidad fiscal de una apuesta institucional de esta envergadura. No obstante, para que ello sea una realidad, no basta la voluntad gubernamental y la materialización de ella mediante un decreto, sino que es necesario la creación de un marco legal que así lo disponga y que garantice su permanencia, independientemente del Gobierno de turno y las prioridades que se establezcan en su programa de gobierno.

IV. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, es evidente que el país debe satisfacer una exigencia social que está absolutamente respaldada por la Constitución Política y en ese orden de ideas es necesaria la creación de una política pública con miras a garantizar el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad de las Instituciones de Educación Superior Públicas.

V. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que consulta y atiende la más importante exigencia social que clama la ciudadanía en favor de los jóvenes y los hogares colombianos.

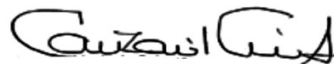
Cordialmente,



HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA
Senador de la República



CARLOS ANDRÉS TRUJILLO G.
Senador de la República



FABIO RAÚL AMÍN SALEME
Senador de la República



RODRIGO ARTURO ROJAS LARA
Representante a la Cámara



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA
Senador de la República

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES
Senador de la República

ANTONIO LUIS ZABARAÍN G
Senador de la República

IVÁN DARIO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

JAIME DURÁN BARRERA
Senador de la República

HERNAN G. ESTUPIÑAN CALVACHE
Representante a la Cámara

JULIÁN BEDOYA PULGARÍN
Senador de la República

GUILLERMO GARCIA REALPE
Senador de la República

ANDRÉS CRISTO BUSTOS
Representante a la Cámara

RODRIGO VILLALBA MOSQUERA
Senador de la República

HARRY GIOVANNY GONZALEZ G.
Representante a la Cámara



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA
Senador de la República

CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo

OSCAR SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Representante a la Cámara

MAURICIO GÓMEZ AMIN
Senador de la República

LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ
Senadora de la República

ALEJANDRO ALBERTO VEGA PÉREZ
Representante a la Cámara

JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara