

1/1

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA
CREACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE
AMPLIACIÓN DE LA OFERTA DE CUPOS DE
EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE CREA UN AUXILIO
DE TRANSPORTE Y ALIMENTACIÓN PARA LA
POLÍTICA DE MATRÍCULA 0 Y SE DICTAN
OTRAS DISPOSICIONES”.**

Proyecto de Ley

Bogotá 20 de Agosto de 2024

1. TÍTULO

“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA CREACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE AMPLIACIÓN DE LA OFERTA DE CUPOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE CREA UN AUXILIO DE TRANSPORTE Y ALIMENTACIÓN PARA LA POLÍTICA DE MATRÍCULA 0 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

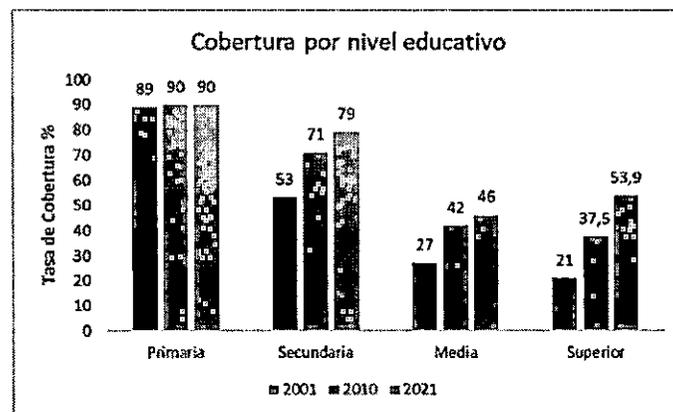
2. OBJETO DE LA LEY

El presente proyecto de ley tiene como objeto garantizar la ampliación de la oferta de cupos, el acceso efectivo a la educación superior de todos los estudiantes incluidos los de estrato 1, 2 y 3 en la política de estado matrícula cero, y crear un auxilio de transporte y alimentación.

3. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

La educación es una herramienta fundamental para promover la movilidad social, combatir la pobreza y reducir la desigualdad. Al brindar mayores oportunidades de educación, se fortalecen las capacidades de los jóvenes y al mismo tiempo se les dota de habilidades y conocimientos que les permiten tomar mejores decisiones, tener un campo más amplio de posibilidades que le permiten al individuo generar más ingresos y a la sociedad tener un mayor desarrollo socioeconómico.

En Colombia la educación primaria y básica se ha consolidado a lo largo de los años, a través de diferentes políticas logrando una cobertura superior al 80%, similar al promedio de América Latina. Sin embargo, a medida que van aumentando los grados, esta cobertura disminuye. Para la educación media el nivel de cobertura está sobre el 46% y para educación superior está en 53.94% (Gráfico 1)¹



Esto representa un gran problema para nuestra sociedad, toda vez que el progreso tecnológico, los nuevos retos de industrialización, la expansión de las cadenas de valor entre otras ha comenzado a demandar mano de obra más calificada, por lo que es necesario considerar políticas de educación superior mucho más completas.

Si bien de acuerdo con el Ministerio de Educación, la tasa de cobertura de la educación superior en los últimos años ha tenido una tendencia creciente, la cual pasó de 39.1% en 2010 a 53.9% en 2021, diversos estudios han evidenciado que esta tendencia de crecimiento no ha sido mayor debido a los altos costos de oportunidad que implica financiar un programa de educación superior, lo que lleva a que las tasas de deserción sean altas y a su vez afecta la probabilidad de que los estudiantes se gradúen a tiempo, siendo estos los retos más significativos para la

¹ Tomado de: mineducacion.gov.co

educación superior².

En este orden de ideas, la política estatal de Matrícula cero creada durante el Gobierno del Ex Presidente Iván Duque para estudiantes de instituciones públicas de estratos 1, 2 y 3, ha sido una de las principales estrategias en términos de promoción y acceso a la educación superior de las últimas décadas en Colombia.

En el Informe de Gestión del Gobierno Duque se expone claramente cómo ha sido el desarrollo y el avance de dicho programa:

...en el marco de la Estrategia de Gratuidad, surge la denominada "matrícula cero" que extiende los beneficios de gratuidad a los estudiantes de estratos 1, 2 o 3 de las IES públicas y que estuvo vigente durante el segundo semestre del 2021.

La matrícula de estos beneficiarios se financió mediante los descuentos recurrentes o permanentes a los que acceden históricamente los estudiantes, algunos aportes adicionales de las entidades territoriales y principalmente con las fuentes del Gobierno Nacional desde Generación E en su componente de Equidad y el Fondo Solidario para la Educación... Ya empieza a verse un significativo incremento en el número de matriculados en las IES públicas, gracias a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para reducir la deserción y aumentar gradualmente la gratuidad en educación superior.

...el presidente de la República sancionó la Ley 2155 de 2021 Ley de inversión social, en donde el art. 27 tiene el objetivo de garantizar los recursos necesarios y avanzar en la gratuidad en la educación superior pública para los estudiantes más vulnerables como política de Estado. El 7 de diciembre de 2021, se expidió el Decreto 1667 de 2021, a través del cual se reglamentó la política de estado de Gratuidad en la matrícula de Instituciones de Educación Superior públicas, apuesta que se consolidó con la entrada en vigencia de la Ley de Inversión Social. Su implementación inició en el primer semestre del 2022.

² (Sanchez & Márquez, 2013) y (Herrera, 2013).

Con la Política se garantiza los recursos necesarios que permitan cubrir el pago del valor de las matrículas a por lo menos de 720 mil estudiantes por semestre, de los estratos 1, 2 y 3 en las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas. Para el 2023 se tiene previsto que el criterio de identificación de beneficiarios se realice mediante el instrumento de focalización de la población vulnerable vigente “Sisbén IV”³.

El programa benefició con recursos que superaron los \$600 mil millones a cerca de 695 mil estudiantes en el segundo semestre de 2021, los cuales representaron el 97% del total de pregrado de las IES públicas.

Para el segundo semestre de 2022, al menos 720,000 estudiantes entre los 14 y los 28 años han sido beneficiados de este programa de acceso a la educación, quienes han podido iniciar sus estudios o continuarlos de manera gratuita, lo que también se ha traducido en un incremento del 39% en términos de alumnos inscritos lo que demuestra el éxito y la contundencia de la política estatal.

A pesar del éxito rotundo de la matrícula cero, se han evidenciado algunas problemáticas en el alcance y desarrollo de la misma.

Según afirmó el Ministerio de Educación Nacional, para el año 2021, último año reportado, la tasa de cobertura de la educación superior se ubicó en 53,94%, logrando un incremento de 2,36 pp respecto del año 2020 (51,6%), esto se traduce en que para el año 2021 la matrícula total en educación superior fue de 2.448.271 estudiantes, lo que representa un aumento del 3,93% respecto a 2020. Por su parte, la cifra para el año 2022 se espera conocer al finalizar el primer semestre de 2023. Se proyecta que gracias a los programas de financiación a la demanda como Generación E y Matrícula Cero, la tasa de cobertura se ubique cerca del 60%. Sin embargo, este índice sigue siendo bajo. La problemática principal que se ha podido observar, es que la cantidad de personas que buscan acceder a este programa supera y extralimita la cantidad de cupos disponibles en las instituciones estatales y/o privadas, lo cual no permite un desarrollo efectivo del programa y excluye miles de estudiantes en todo el país. Con esta iniciativa legislativa instamos al Gobierno Nacional para que garantice la disponibilidad de cupos y así los jóvenes pueden acceder a su derecho a la educación.

Adicionalmente, la situación económica de millones de familias colombianas es precaria y aun cuando la matrícula universitaria es gratuita y el cupo está disponible, los estudiantes deben trabajar para su supervivencia, razón por la cual no acceden al estudio. Por lo anterior, se hace necesario que el Gobierno brinde ese auxilio.

³ Informe de empalme Ministerio de Educación Nacional 2018-2022. Tomado de:
<https://www.centrodemocratico.com/wp-content/uploads/2022/08/mineducacion.pdf>

PARTICIPACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS EN LA POLÍTICA DE GRATUIDAD

De entrada, la Ley 2307 de 2023 y su decreto reglamentario 2271 de 2023, deja por fuera a los aspirantes y estudiantes de IES privadas (alrededor de un millón), y los de las IES públicas deben cumplir unos requisitos.

La intención del gobierno es que este sea el primer paso hacia la universalidad en el acceso a la educación superior pública, debe manejar dos variables determinantes: Capacidad instalada de las actuales IES públicas para crecer más y, segundo, asegurar los recursos para ello.

En palabras de la ministra de Educación, Aurora Vergara Figueroa, la gratuidad universal llegará a Colombia en una o dos décadas si, como requisito previo, se mantiene un incremento constante en el presupuesto del Estado.

Ni la ministra Aurora Vergara Figueroa ni el viceministro Alejandro Álvarez Gallego, dan luz alguna de optimismo hacia las IES privadas.

Cuando la titular de la cartera educativa dice que respeta la autonomía y el sistema mixto, lo que está diciendo, implícitamente, es que a este gobierno no le interesa el sector privado.

Aunque dijo que las universidades privadas podrán participar en el programa Poder Pedagógico, mediante el que 5 mil normalistas culminarán su formación en licenciaturas, y que las privadas podrán, con las públicas, formar 20 mil personas en maestría y doctorado en licenciaturas, esto no responde a la crisis estructural de la educación superior privada.

De lo que se concluye que para aumentar los cupos en educación superior no es suficiente aumentar en 220 mil millones el presupuesto para las Instituciones de Educación Superior, ni tampoco administrar directamente los recursos entre el Ministerio y las Universidades Públicas. Sino que es necesario vincular a las privadas y de este modo en la regulación poder llegar a acuerdos conforme a la ampliación de cupos para estudiantes que sean beneficiarios de los programas de matrícula cero, generación e y ahora el programa pueden estudiar y no quedarse únicamente con las 67 IES públicas, sino buscar la cooperación con las privadas si se quiere llegar a la meta de los 500 mil nuevos cupos o al plan que en dos décadas haya educación gratuita en la totalidad de la población.

Este es un Proyecto de Ley que complementa lo reglado por el Gobierno que impulsa el tránsito a la universalidad y que cumple con la prioridad de todos y es que exista para todos los jóvenes y colombianos educación superior, este interés lo

tienen todos los partidos tanto el Centro Democrático como la coalición Pacto Histórico, tenemos que recordar que en las discusiones de la Ley 2307 de 2023 la bancada del Pacto Histórico decía y reconocieron que los estudiantes se retiran del sistema porque no tienen el dinero para cubrir sus gastos de alimentación, transporte y vivienda especialmente a los estudiantes que se encuentran en mayor condición de vulnerabilidad socioeconómica y que el 13,3% de deserción es de los estudiantes estrato 1 y que tan solo el 7% de los estudiantes estrato 6.

De la gratuidad focalizada:

Es necesario que la gratuidad sea focalizada pues el objetivo es tener educación superior universal, para lograrlo debe iniciar por los estratos más bajos pues al iniciar proclamando la universalidad de la educación en todos los estratos, se corre el riesgo de brindar educación gratuita a personas que sí pueden pagarla y los estratos más bajos tendrían menos oportunidades.

En cuanto a destinación, también es difícil precisar cómo se mantendrían esos recursos a medida que avanzan los años si no se hace una gratuidad focalizada.

Una parte muy importante de los recursos para las IES se asignan desde el Presupuesto General de la Nación. Con Matrícula Cero para todos los estratos, las IES recibirán menos ingresos propios. Eso hará que tengan mayores déficits presupuestales y que las necesidades de presupuesto por parte de la Nación sean mayores. En Colombia la gratuidad universal generaría un impacto fiscal que tendrá que cubrirse y que se calcula entre \$1,5 y \$2,0 billones anuales, por ello es más eficiente la focalización.

4. FUNDAMENTOS JURIDICOS

4.1 Fundamentos Constitucionales

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin

perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión. La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación. La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente. Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa. Las integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.

Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

Artículo 71. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones

culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.

4.2 Fundamentos Legales

De esta manera, el proyecto de ley modifica el artículo 27 de la ley 2155 del 2021. Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones. Este artículo es el que crea el programa de matrícula cero para los jóvenes de los estratos 1, 2 y 3. Así mismo, dispone de unos recursos para atender las necesidades de estos:

ARTÍCULO 27º MATRÍCULA CERO Y ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

Con el objeto de mejorar el acceso a la educación superior en el nivel pregrado, adáptese como política de Estado la gratuidad para los estudiantes de menores recursos.

Para ello, el Gobierno nacional destinará anualmente recursos para atender las necesidades de los jóvenes de las familias más vulnerables socio-económicamente de los estratos 1, 2 y 3, mediante el pago del valor de la matrícula de los estudiantes de pregrado de las instituciones de educación superior públicas. A partir de 2023, estos recursos deberán destinarse a los jóvenes de las familias más vulnerables de acuerdo con la clasificación del SISBENIV o la herramienta de focalización que haga sus veces. Estos recursos se dispondrán a través de Generación E, otros programas de acceso y permanencia a la educación superior pública y el fondo solidario para la educación, creado mediante el Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020 el cual permanecerá vigente y podrá recibir aportes de recursos públicos de funcionamiento o inversión de cualquier orden con destino a estos programas.

El ICETEX y las entidades públicas del orden nacional que hayan constituido fondos y/o alianzas con éste para el desarrollo de programas de acceso y permanencia en la educación superior podrán otorgar estímulos y adoptar planes de alivio, de conformidad con las normas que regulen la materia. Lo anterior podrá ser implementado por las entidades públicas del orden territorial en el marco de su autonomía.

Así mismo, el plan de alivios del ICETEX excluirá el mecanismo de capitalización de intereses u otros sistemas especiales para la cancelación de intereses causados, estableciendo uno mediante el cual los intereses sean cobrados de manera independiente al capital a la finalización del período de estudios.

PARÁGRAFO. El Gobierno nacional reglamentará la implementación del presente artículo.

Así mismo, el Decreto 1667 de 2021 del mismo Gobierno reglamentó la materia. Así las cosas, lo que se pretende con el proyecto es dejar la obligatoriedad del acceso efectivo del programa para los jóvenes de los estratos 1, 2 y 3. En otras palabras, que todos los jóvenes, sin excepción alguna, puedan entrar al programa, sin excusa alguna de disponibilidad de cupos u otros.

Adicionalmente, se dispone explícitamente que el Gobierno otorgue un auxilio de transporte y alimentación a los beneficiarios del programa.

Concepto de Educación Superior y panorama Jurídico antes de la aprobación de la ley 2307 de 2023 (Es decir hasta diciembre de 2023):

El país viene implementando políticas orientadas a promover un mayor acceso a la educación superior. Como resultado de los esfuerzos realizados en los últimos años, se destaca el incremento sostenido de la matrícula, la disminución de la deserción y el aumento de la cobertura mediante la creación de nuevos cupos. **En la actualidad más del 60% de los estudiantes nuevos que ingresan a la educación Superior provienen de hogares que no superan los dos salarios mínimos legales mensuales vigentes.** La tasa de cobertura que se registró para agosto del año 2023 es de 53.9%, lo que supone un incremento de más de 10 puntos porcentuales en la última década.

Desde la Ley 1955 de 2019 (Plan de desarrollo del Gobierno del ex presidente Iván Duque) El estado incorporó la estrategia de gradualidad en la gratuidad para el acceso a la educación superior pública de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad socio económica. En las bases de la Ley 1955 de 2019 se estableció:

- Una apuesta por impulsar una educación superior incluyente y de calidad: Avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior de calidad constituyó una de las principales apuestas del gobierno Duque. 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 calidad y fomentar el 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, trabajó en el fortalecimiento del sistema nacional de ciencia, tecnología e información.
- Dentro de las mismas bases de ese Plan se mencionó la gradualidad en la gratuidad en el acceso a educación superior para población vulnerable con el fin de 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 del sisben. Este beneficio estará asociado al cumplimiento de ciertos requisitos por parte del estudiante como (desempeño académico, permanencia y graduación).

- Programa Generación E incorporó a más de 320.000 estudiantes a la educación superior.
- Ley 1955 de 2019 y 2155 de 2021 incorporó como Política de Estado la gratuidad en la educación superior pública para los estudiantes más vulnerables socio económicamente esta política beneficia cerca de 800 mil estudiantes.

Ley 2307 de 2023 y Decreto 2271 de 2023

La ley 2307 de 2023 instauro la gratuidad en el sistema de educación superior, ordenando al Ministerio de Educación sentar los lineamientos para su implementación, algunos de los lineamientos se establecieron en el Decreto 2271 de diciembre de 2023.

Entre ellos continuar brindando apoyo a los beneficiarios de los programas generación E y los de la ley 2155 de 2021 como la Gratuidad como Política de Estado.

El actual programa se llama "PUEDO ESTUDIAR" que empezó a regir a partir de febrero de 2024 en donde incorporó 87 mil estudiantes a la educación superior, que sumados a los 52000 nuevos estudiantes del 2023 eso daría un total de 139 mil estudiantes, En campaña y la meta que ha prometido el presidente Gustavo Petro es de 500 mil nuevos cupos es decir que para el 2024 – 2, 2025 y 2026 deberían tener una incorporación de nuevos cupos de alrededor de 360 mil estudiantes.

Es una meta ambiciosa pero que con el presupuesto actual y con los costos de la educación superior por matrícula con un aumento de alrededor de 220 mil millones de pesos para las Instituciones de Educación Superior es necesario focalizar esos esfuerzos.

Para focalizar esos esfuerzos el Reglamento Expedido en enero de 2024 por el Ministerio de Educación con el fin de implementar la política de gratuidad, se priorizarán la población Indígena, room, víctima del conflicto armado, del sector rural. **Pero si se viene a evaluar al fin de cuentas la mayoría de esta población está inmersa en los estratos 1, 2 y 3, es decir, es vulnerable socioeconómicamente.**

Puntos que se pretenden cambiar con la política de gratuidad "PUEDO ESTUDIAR"

Antes, el estudiante tenía que estar registrado en la base certificada del Sisbén IV o demostrar su pertenencia a comunidades indígenas o a la población víctima del conflicto armado. **Ahora**, pueden acceder demostrando que **cumplen con alguno** de estos requisitos:

- A. Estrato socioeconómico 1, 2, 3, aunque será potestad de cada Institución de Educación Superior aceptar el ingreso de otros estratos socioeconómicos, en el marco de la autonomía universitaria.
- B. Se priorizan los integrantes de pueblos étnicos: población indígena, pueblo Rrom, Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- C. Población víctima del conflicto armado.
- D. Población en condición de discapacidad.
- E. Comunidades campesinas.
- F. Población privada de la libertad.
- G. Grupos A, B o C del Sisbén IV, en cualquiera de sus subgrupos.

En Colombia, el 95% de los estudiantes del país reside en viviendas de estratos 1, 2 y 3, o en zonas rurales. Sin embargo, es preciso aclarar que, si los estudiantes no cuentan con esta condición socioeconómica, pero sí cumplen con alguno de los requisitos señalados anteriormente, también podrán acceder a la nueva Política de Gratuidad 'Puedo Estudiar'.

Antes, el estudiante debía tener entre 14 a 28 años. **Ahora**, no hay límite de edad.

Antes, se requería tener nacionalidad colombiana. **Ahora**, el beneficio se amplía para ciudadanos extranjeros.

Antes, se permitía máximo hasta dos periodos de aplazamiento. **Ahora**, tendrán la posibilidad de aplazar sin límite de periodos, entendiendo las condiciones particulares de cada estudiante.

Antes, los estudiantes con títulos de postgrados técnicos o tecnológicos no podían acceder al beneficio. **Ahora**, estos estudiantes sí podrán obtener los beneficios de la nueva Política de Gratuidad.

Antes, no había periodos adicionales a los requeridos regularmente para finalizar

el programa académico. **Ahora**, se otorgan hasta 2 periodos adicionales para garantizar la terminación efectiva, entendiéndose que en ocasiones los estudiantes lo requieren por situaciones extraordinarias. Esta es una medida que está dirigida a promover la permanencia y graduación.

Antes, los giros a las Instituciones de Educación Superior se hacían a través del ICETEX. **Ahora**, la transferencia de recursos a las Instituciones de Educación Superior públicas las realizará directamente el Ministerio de Educación Nacional, optimizando tiempo y recursos.

La Política de Gratuidad 'Puedo Estudiar' **ahora** está administrada por una Junta, que será la máxima instancia de planeación, organización, seguimiento y control de la Política, velará por la gestión eficiente de los recursos y promoverá acciones para su sostenibilidad financiera.

5. IMPACTO FISCAL

Dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que, una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo a la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el

Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.” (Resaltado fuera del texto).

Ahora bien, dada la obligación del Estado en velar por el interés general, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento; además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:**

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, **con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.**

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos

constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo." (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

6 CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 183 de la Constitución Política consagra los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. De igual modo, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se

configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones ó supuestos:

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, se ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto. La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

“El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.^a de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...]”.

Así las cosas, en virtud de lo estipulado en la Ley 2003 de 2019 que modificó la Ley 5, se deja establecido que el presente proyecto de ley no genera conflicto

de interés en tanto no crea beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas. Lo anterior como regla general, lo que esto no obsta o libra de responsabilidad a cada honorable congresista para presentar el impedimento que considere necesario según su situación particular.

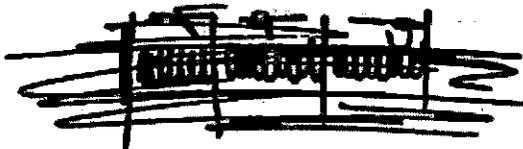
De los honorables congresistas,



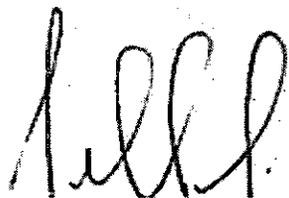
Esteban Quintero Cardona
Senador de la República



Yulieth Andrea Sánchez
Representante a la Cámara



José Vicente Carreño Castro
Senador de la República



Andrés Guerra Hoyos
Senador de la República



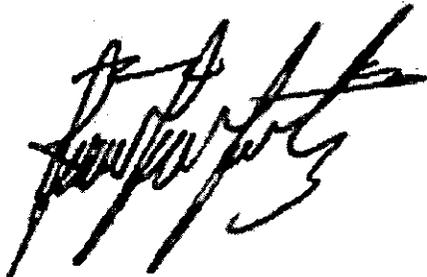
Paola Holguín
Senador de la República



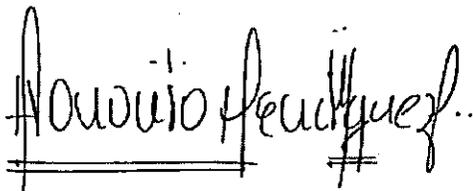
Juan Felipe Corzo Álvarez
Representante a la Cámara



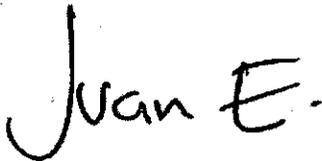
Enrique Cabrales Baquero
Senador de la República



Josué Alirio Barrera Rodríguez
Senador de la República



Honorio Miguel Henríquez Pinedo
Senador de la República



Juan Espinal
Representante a la Cámara

GUSTAVO MORENO H.

Gustavo Moreno Hurtado
Senador de la República

Julio Elias Videla

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 20 del mes Agosto del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 139 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por H. Esteban Quintero Arce y otros
Congresistas.

GENERAL

7. ARTICULADO

PROYECTO DE LEY DE 2024 SENADO

“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA CREACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE AMPLIACIÓN DE LA OFERTA DE CUPOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE CREA UN AUXILIO DE TRANSPORTE Y ALIMENTACIÓN PARA LA POLÍTICA DE MATRÍCULA 0 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1: El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional deberá formular, ejecutar y evaluar continuamente una política pública de ampliación en la oferta y cobertura de cupos de educación superior de calidad y con pertinencia en instituciones de educación superior públicas y privadas. Dicha política pública incluirá programas, proyectos, acciones y obras junto con sus correspondientes estimaciones presupuestales orientadas a mejorar el acceso a la educación superior atendiendo a los enfoques poblacional e interseccional.

ARTÍCULO 2: Modifíquese el párrafo y adiciónese tres párrafos al artículo 27 de la ley 2155 del 2021, los cuales quedarán así:

Parágrafo 1: La política de matrícula 0 a la que refiere este artículo hará parte de la política pública de ampliación de la oferta de cupos de educación superior, sin afectar la autonomía universitaria, a través de la cual el Gobierno Nacional propenderá por la garantía de la disponibilidad de la matrícula en una institución de educación superior (técnica profesional, tecnológica o profesional) de carácter pública o privada, incluidas las que están en jurisdicción de las entidades territoriales, para jóvenes con vulnerabilidad, de acuerdo al SISBEN IV, pertenencia a estratos 1, 2 y 3 u otros instrumentos de focalización, con enfoque poblacional e interseccional, así como a las personas con discapacidad que la soliciten y cumplan los requisitos establecidos para ser beneficiarios de la política de Estado Matrícula cero, teniendo como criterio el enfoque diferencial.

Parágrafo 2: Para promover el acceso a la educación superior, el Gobierno Nacional, progresivamente y conforme a la disponibilidad de recursos que haya para el efecto, otorgará hospedaje para estudiantes con discapacidad, de la ruralidad, campesinos, indígenas raizales, ROM, gitanos y afrodescendientes, y un auxilio de transporte, así como alimentación y manutención a todos los beneficiarios de lo dispuesto en este artículo.

El Gobierno Nacional, en un plazo máximo de seis (6) meses, reglamentará todo lo relacionado con este auxilio y hará mayor énfasis en atender las necesidades de los estratos 1, 2 y 3 con el objetivo de que desempeñen sus labores académicas.

Parágrafo 3: El Ministerio de Educación podrá establecer lineamientos y orientaciones sobre la excelencia académica, el logro educativo, la permanencia y la graduación estudiantil para los estudiantes de Educación Superior beneficiarios. La concesión de matrícula cero se priorizará para aquellos estudiantes que cumplan con estos criterios de excelencia y otros indicadores académicos y de compromiso estudiantil establecidos por el Ministerio.

Parágrafo 4: Para cumplir lo dispuesto en el presente artículo y aumentar la cobertura de acceso a la educación superior de estudiantes e incrementar el uso pedagógico de las TIC, en las dinámicas del enseñar y del aprender, se deberá promover el uso de las herramientas de educación virtual.

El Gobierno Nacional, de acuerdo a disponibilidad presupuestal y técnica, podrá coadyuvar a instituciones de educación superior, públicas y privadas, para implementar aumentos de cobertura por medio de herramientas de educación virtual.

Parágrafo 5: En aras de promover el derecho al acceso pleno a las instituciones de educación superior de los jóvenes con vulnerabilidad, de acuerdo al SISBEN IV, pertenencia a estratos 1, 2 y 3 u otros instrumentos de focalización socioeconómica, sin perjuicio de la autonomía de admisión por parte de las Instituciones de Educación Superior los programas de ampliación de cupos en el marco de la política pública de ampliación de la oferta de cupos de educación superior no podrán establecer como requisito un puntaje mínimo de pruebas saber 11 o la prueba que lo sustituya.

Parágrafo. 6: Para acceder a los recursos de los programas en el marco de la política pública de ampliación de la oferta de cupos de educación superior las Instituciones de Educación Superior deberán implementar medidas efectivas para la promoción, atención y prevención en salud mental, así como de prevención y atención frente al acoso o discriminación, para proteger a los beneficiarios de los programas de ampliación de cupos de educación superior.

El Ministerio de Educación Nacional y los entes territoriales podrán concurrir con recursos económicos, físicos o humanos en acciones de promoción, prevención y atención en salud mental para los beneficiarios de los programas en el marco de la política pública de ampliación de la oferta de cupos de educación superior.

Parágrafo 7: El Gobierno nacional reglamentará la implementación del presente artículo.

ARTÍCULO 2: Los predios aptos para el alojamiento, que por efectos de extinción de dominio maneje la sociedad de activos especiales -SAE- y se localicen en los municipios donde se encuentren las universidades, se destinarán prioritariamente para prestar el servicio de alojamiento para los estudiantes rurales, indígenas y afrodescendientes a través de las universidades o entidades territoriales.

La sociedad de activos especiales -SAE- donará prioritariamente los bienes inmuebles sobre los cuales ya se haya resuelto la situación jurídica y que se encuentren aptos para el alojamiento de los estudiantes rurales, indígenas y afrodescendientes a las universidades públicas o entidades territoriales.

ARTÍCULO 3: La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones contrarias.

De los honorables congresistas,



Esteban Quintero Cardona
Senador de la República



Yulieth Andrea Sánchez
Representante a la Cámara

José Vicente Carreño Castro
Senador de la República

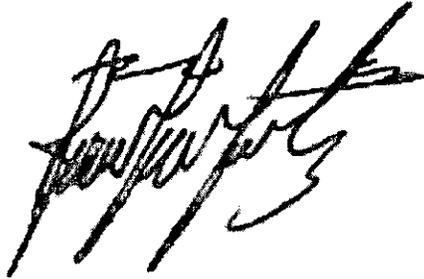
Andrés Guerra Hoyos
Senador de la República

Paola Holguín
Senador de la República

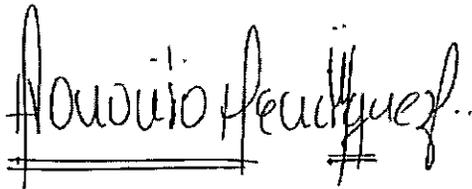
Enrique Cabrales Baquero
Senador de la República



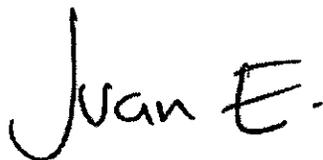
Juan Felipe Corzo Álvarez
Representante a la Cámara



Josué Alirio Barrera Rodríguez
Senador de la República



Honorio Miguel Henríquez Pinedo
Senador de la República



Juan Espinal
Representante a la Cámara

Gustavo Moreno H.

Gustavo Moreno Hurtado
Senador de la República

Julio Elias Vidal

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 20 del mes Agosto del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 139 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H. Esteban Quintero Cardona y otros

Congresistas

SECRETARIO GENERAL