



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 433

Bogotá, D. C., viernes, 14 de mayo de 2021

EDICIÓN DE 6 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 76 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se apoya el acceso a la educación superior de los hijos de miembros de fuerza pública heridos o muertos en cumplimiento del deber y se dictan otras disposiciones.*

Doctora  
**ANA MARIA CASTAÑEDA**  
Vicepresidenta  
Comisión Sexta constitucional  
Senado de la República

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 076 de 2020 "Por medio de la cual se apoya el acceso a la educación superior de los hijos de miembros de fuerza pública heridos o muertos en cumplimiento del deber y se dictan otras disposiciones"

Señora Vicepresidenta:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5 de 1992 y en atención a la designación que me fue encomendada, presento ante la Comisión Sexta del Senado, para su discusión y aprobación, Informe de ponencia para primer debate al proyecto de la referencia, en los siguientes términos.

#### 1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene por objeto crear el Fondo Educativo para hijos de miembros de la Fuerza Pública muertos o heridos en operaciones llevadas a cabo en el marco del cumplimiento de su deber como miembros de la Fuerza Pública.

#### 2. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

Se trata de una iniciativa de origen Congressional, radicada en la Secretaría del Senado el 20 de julio de 2020, por los Honorables Senadores Álvaro Uribe Vélez, Amanda Rocio González Rodríguez, Ruby Helena Chagüi Spath, Paola Andrea Holguín Moreno, Nicolás Pérez Vásquez, María del Rosario Guerra de la Espriella, Ernesto Macías Tovar, Fernando Nicolás Araújo Rumié, Carlos Manuel Meisel, Ciro Alejandro Ramírez, José Obdulio Gaviria, Santiago Valencia González, John Harold Suárez, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Gabriel Jaime Velasco Ocampo, Carlos Felipe Mejía Mejía, Alejandro Corrales Escobar, Paloma Susana Valencia Laserna; y, por los Honorables Representantes, Yenica Acosta, Juan Manuel Daza, Óscar Darío Pérez, José Jaime Uscátegui, Esteban Quintero, Juan Fernando Espinal, Enrique Cabrales Baquero, John Jairo Berrio, Héctor Ángel Ortiz, César Eugenio Martínez, Luis Fernando Gómez, Edwin Alberto Valdez, Héctor Ángel Ortiz, Cesar Eugenio Martínez, Luis Fernando Gómez, John Jairo Bermúdez, Margarita Restrepo, Jairo Cristancho, José Vicente Carreño, Juan David Vélez, Edward David Rodríguez, Rubén Darío Molano, Hernán Garzón, Milton Hugo Agudelo, Álvaro Hernán Prada, Gustavo Londoño, Jennifer Kristin Arias, Juan Pablo Celis, Gabriel Jaime Vallejo, Óscar Villamizar, Edwin Ballesteros y Ricardo Ferro. Fue publicado en la Gaceta del Congreso 596 de 2020.

#### 3. CONSIDERACIONES GENERALES

El riesgo latente derivado de la misión constitucional que deben cumplir los integrantes de la fuerza pública, como producto de la prestación de su servicio, conlleva a que muchos de nuestros uniformados pierdan su vida o queden heridos por la violencia que se presenta en varias regiones del país. El Centro de recursos para análisis de conflicto Cerac, registró a corte del 19 de septiembre de 2019, 88 fallecimientos frente a 72 en el mismo periodo para el año 2018, Y en ese mismo año 2018, registró 169 miembros de la fuerza pública heridos frente a 281 heridos en el año 2019.<sup>1</sup>

Es por ello, que la presente iniciativa legislativa, busca como contraprestación a ese servicio prestado, crear un fondo con fines educativos que apoye a los hijos de los miembros de la fuerza pública, que hayan quedado heridos o perdido la vida en cumplimiento de su deber.

Según el Observatorio de la Universidad Colombiana para 2016<sup>2</sup>, el costo de la matrícula para un estudiante de primer semestre en alguna de las 30 primeras universidades privadas era de 14,44 SMLV para 2014. Siguiendo este crecimiento, a precios de 2020, el valor ascendió a \$12.6 millones semestrales, suma mensual equivalente a 2.4 SMLV. Por lo anterior es que se considera pertinente la creación de un fondo que permita que los hijos de los miembros de la Fuerza Pública muertos en operaciones llevadas a cabo en el marco del cumplimiento de su deber, puedan realizar sus estudios de pregrado de forma gratuita en universidad pública y/o se les otorgue becas o créditos, para estudios de posgrado dentro de la República de Colombia.

#### 4. MARCO JURÍDICO

La Constitución Política en su artículo 150, establece la competencia al Congreso de hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes

La Norma Superior, en su artículo 154 señala que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional.

#### 5. CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, y que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en la que se establece que el autor del proyecto y el ponente presentarán la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto y de esta forma señalar algunos criterios en los que se podría configurar conflictos de intereses. Se considera entonces que, el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, en atención de que no hay un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, salvo que exista un interés directo y particular en que el cónyuge o compañero permanente y parientes hasta el segundo

<sup>1</sup> Aumento de muertos y heridos de la fuerza pública confirma el recrudecimiento del conflicto. Revista semana 24/09/2019

<sup>2</sup> Esto es lo que cuesta estudiar una carrera universitaria en Colombia Revista Semana. Noviembre 2016

grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil tengan relación con hijos de los miembros de la fuerza pública que vayan a recibir este tipo de beneficios.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Además de la propuesta de modificación en el cuadro comparativo, se hace una ordenación en la numeración del articulado. Y se hace un ajuste en redacción del título del proyecto

| Texto presentado  | Texto propuesto  | Justificación  |
|---|--|--|
| <p>Artículo 1. Creación del Fondo. Créese el Fondo Educativo para hijos de miembros de la Fuerza Pública muertos en operaciones llevadas a cabo en el marco del cumplimiento de su deber como miembros de la Fuerza Pública. El Fondo estará vinculado al Ministerio de Educación y será administrado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX.</p> <p><del>Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones para establecer el cumplimiento del requisito establecido para ser beneficiario del Fondo.</del></p> | <p><b>Artículo 1.</b> Creación del Fondo. Créese el Fondo Educativo para hijos de miembros de la Fuerza Pública heridos o muertos en operaciones llevadas a cabo en el marco del cumplimiento de su deber, como un fondo vinculado al Ministerio de Defensa Nacional, administrado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez – ICETEX.</p> | <p>Se hace una modificación para que el fondo no quede vinculado al Ministerio de Educación Nacional, sino al Ministerio de Defensa Nacional, porque es quien tiene la competencia de definir y desarrollar la política de la Fuerza Pública y los recursos para el Fondo saldrán de la cuota de compensación militar. Se incluye a los heridos en combate para ser concordante con el título del proyecto.</p> <p>Se elimina el parágrafo porque su contenido queda inmerso en el artículo 3.</p> |
| <p>Artículo 2. Objeto del Fondo. El Fondo creado por la presente ley tiene por objeto otorgar becas y/o créditos a los hijos de los miembros de la Fuerza Pública muertos en operaciones llevadas a cabo en el marco del cumplimiento de su deber como miembros de la Fuerza Pública, para realizar estudios de educación superior a nivel de pregrado, dentro de la República de Colombia.</p>   | <p><b>Artículo 2.</b> Beneficiarios del Fondo. Los beneficiarios de este Fondo, que acrediten los requisitos de ingreso, tendrán derecho a acceder a la educación pública universitaria gratuita y/ o becas o créditos para educación a nivel de posgrado en Colombia, los cuales serán financiados a través de los recursos presupuestales del fondo.</p>   | <p>Se hace modificación en el artículo, para establecer que los beneficiarios del fondo tendrán gratuidad en la educación pública universitaria y/o becas o créditos para los estudios de posgrado.</p>  |
| <p>Artículo 3. Condiciones de Acceso y Financiación del Fondo.</p>  | <p><b>Artículo 3.</b> Condiciones de Acceso y Financiación del Fondo.</p>  | <p>Se adiciona el tiempo para la reglamentación de la ley</p>  |

|   |   |   |
|---|---|---|
| <p>El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de acceso a las becas y créditos del Fondo, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 1 de la presente ley; asimismo garantizará, anualmente, los recursos para el mantenimiento del mismo, teniendo en cuenta los principios presupuestales y en todo caso reconociendo los costos de administración y operación del mismo.</p> <p>Parágrafo. Para financiar el presente Fondo, el Gobierno Nacional podrá disponer de parte de los recursos recaudados por concepto del pago por la cuota de compensación militar</p> | <p>El Ministerio de Defensa Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, reglamentará las condiciones de acceso al Fondo, de conformidad con lo establecido en el artículo 10. Asimismo, anualmente, se garantizarán los recursos para atender sus gastos de administración y operación.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para financiar el presente Fondo, el Ministerio de Defensa Nacional podrá disponer de una parte de los recursos recaudados por concepto del pago de la cuota de compensación militar.</p> | <p>Se elimina al gobierno nacional y se le da la competencia específica al Ministerio de Defensa Nacional</p> |
| <p>Artículo 5. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias</p>  | <p><b>Artículo 4.</b> Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>  | <p>Igual</p>  |

7. PROPOSICION

Con fundamento en las anteriores consideraciones presento ponencia positiva y solicito a los Honorables Senadores de la Comisión Sexta Constitucional Permanente dar primer debate al Proyecto de Ley No. 076 de 2020 "Por medio de la cual se apoya el acceso a la educación superior de los hijos de miembros de fuerza pública heridos o muertos en cumplimiento del deber y se dictan otras disposiciones", con el texto propuesto.

Cordialmente,

AMANDA ROCIO GONZALEZ R.  
Senadora Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 076 DE 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL SE APOYA EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE LOS HIJOS DE MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA HERIDOS O MUERTOS EN CUMPLIMIENTO DEL DEBER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1.** Creación del Fondo. Créese el Fondo Educativo para hijos de miembros de la Fuerza Pública heridos o muertos en operaciones llevadas a cabo en el marco del cumplimiento de su deber, como un fondo vinculado al Ministerio de Defensa Nacional, administrado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez – ICETEX.

**Artículo 2.** Los beneficiarios de este Fondo, que acrediten los requisitos de ingreso, tendrán derecho a acceder a la educación pública universitaria gratuita y/ o becas o créditos para educación a nivel de posgrado en Colombia, los cuales serán financiados a través de los recursos presupuestales del fondo.

**Artículo 3.** Condiciones de Acceso y Financiación del Fondo. El Ministerio de Defensa Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, reglamentará las condiciones de acceso al Fondo, de conformidad con lo establecido en el artículo 10. Asimismo, anualmente, se garantizarán los recursos para atender sus gastos de administración y operación.

**Parágrafo.** Para financiar el presente Fondo, el Ministerio de Defensa Nacional podrá disponer parte de los recursos recaudados por concepto del pago de la cuota de compensación militar.

**Artículo 4.** Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

AMANDA ROCIO GONZALEZ  
Senadora Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 326 DE 2020 SENADO**

*por medio del cual modifican disposiciones contempladas en el Decreto Legislativo 662 de 2020.*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 326 DE 2020 SENADO**

*por medio del cual modifican disposiciones contempladas en el decreto legislativo 662 de 2020.*

Bogotá, D. C., mayo de 2021  
Presidenta

AMANDA ROCÍO GONZALEZ RODRIGUEZ  
Comisión Sexta Constitucional Permanente Senado de la República

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 326 de 2020 Senado, por medio del cual modifican disposiciones contempladas en el decreto legislativo 662 de 2020.

Respetada Presidenta:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión SEXTA Constitucional del Senado de la República y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5a de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 326 de 2020 Senado, *por medio del cual modifican disposiciones contempladas en el decreto legislativo 662 de 2020.*

**I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO**

El 15 de octubre de 2020 fue radicado el Proyecto de ley número 326 de 2020 Senado, *por medio del cual modifican disposiciones contempladas en el decreto legislativo 662 de 2020*, de iniciativa de los Honorables Senadores Antonio Sanguino Páez, Wilson Arias Castillo y Gustavo Bolívar Moreno.

El proyecto de ley fue publicado en la Gaceta del Congreso número 1146 de 2020 y, el 23 de octubre fue remitido a la Comisión Sexta Constitucional del Senado para su estudio correspondiente, porque en virtud de la Ley 3a de 1992 esta Comisión es la competente para conocer la materia.

La Mesa Directiva de la Comisión mediante Oficio con fecha del 16 de abril de 2021 designó como ponente único para primer debate al Senador Jorge Eliecer Guevara.

**II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley busca ampliar el beneficio del subsidio a la matrícula financiera a el 100% de las y los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Públicas por los dos semestres siguientes a la promulgación de la presente Ley, trasladando del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), la suma de 1.8 billones de pesos, al Fondo

|  |   |
|--|---|
| <p>Solidario para la Educación y restringiendo el uso de esta fuente para el Programa Matrícula Cero.</p> <p>La actual situación ha tenido claramente un impacto negativo para las familias de todos los estratos socioeconómicos, tanto en el entorno rural como urbano, amenazando la garantía de la provisión de servicios públicos como la educación, incluyendo la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en todos sus niveles (primera infancia, básica, media y superior), por lo que se hace necesario adoptar medidas tendientes a reducir la deserción y a apoyar al sistema educativo, como las que establece la presente iniciativa.</p> <p style="text-align: center;"><b>III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El proyecto de ley está conformado por cuatro (4) artículos. El primero de ellos, hace referencia al objeto. El segundo, establece la modificación que se pretende realizar al numeral 8, del artículo 2 del decreto, en relación con los recursos del Fondo Solidario para la Educación que provendrán del FOME. El tercero, estipula el cambio a realizar en el numeral 4 del artículo 3 del decreto, con respecto al subsidio a la matrícula financiera de los estudiantes pertenecientes a las Instituciones de Educación Superior Públicas para los dos semestres siguientes a la promulgación de esta Ley. El último artículo hace referencia a la vigencia.</p> <p style="text-align: center;"><b>IV. CONSIDERACIONES</b></p> <p>El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró como pandemia la enfermedad COVID-19, generada por el coronavirus SARS-CoV-2. Su aparición, y rápida propagación ha implicado un desafío inédito para los países del mundo.</p> <p>En Colombia, el 12 de marzo de 2020, mediante Resolución 385, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020. Posteriormente, el 17 de marzo, el Gobierno decretó el estado de excepción, autorizado por el Título VII, Capítulo 6 de la Constitución y consagrado constitucionalmente como declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. Una vez terminado el primer periodo de emergencia, mediante el decreto 637 de mayo 6, se decretó uno nuevo. Desde el 6 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional ha adoptado medidas para contener el contagio por COVID-19 y su fuerte impacto en la sociedad, por medio de las facultades otorgadas por el artículo 215 de la Constitución política.</p> <p>En este marco, se emite el decreto 662 del 14 de mayo 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". Esta medida, aunque representa un avance importante para disminuir la deserción y apoyar la continuidad de la educación en varios niveles, presenta dos dificultades. La primera, es que no tiene en cuenta el déficit presupuestal que se puede crear al no cubrir el 100% de las matrículas financieras, que pueden significar hasta el 50% de los recursos propios de varias Instituciones de Educación</p>  | <p>Superior públicas. La segunda, es que la focalización dispuesta para los subsidios limita la cobertura, dejando un porcentaje de estudiantes susceptibles a desertar, abandonar o aplazar sus estudios.</p> <p>Es importante recordar, que el artículo 44 de la Constitución establece que la educación es un derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes, y que corresponde al Estado garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. En este sentido, mediante Sentencia T-743 del 23 de octubre de 2013, la Corte constitucional expresó que "[...] el artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales [...]". Además, en la misma sentencia, la Corte establece que "En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable". Por ende, y considerando la situación económica y sanitaria actual, el Estado debe tomar medidas que permitan el efectivo disfrute de este derecho y que propendan por garantizar la efectiva y continua prestación de este servicio.</p> <p>Así, la presente iniciativa busca ampliar el beneficio del subsidio a la matrícula financiera a la 100% de las y los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Públicas por los dos semestres siguientes a la promulgación de la presente Ley. Lo anterior, con el objetivo de adoptar medidas tendientes a reducir la deserción y a apoyar al sistema educativo.</p> <p>En ese sentido, es importante tener en cuenta que actualmente el servicio de educación superior en Colombia es atendido por 301 instituciones, de las cuales 216 son privadas y 85 oficiales. De acuerdo con los datos oficiales del Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES), a corte de 2018 (fecha del último reporte) se encontraban matriculados 2.440.367 estudiantes. De este número, 2.267.140 cursaban programas de pregrado -técnicos profesionales, tecnológicos y universitarios- y 173.227 programas de posgrado.</p> <p>Del total de estudiantes de pregrado, 1.084.371 estaban en el sector privado (47,8%), y 1.182.769 (52,2%) en el sector público, atendidos únicamente por 85 Instituciones de Educación Superior (IES). Según datos del Sistema de Información para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES), para 2016 (fecha del último reporte) en el nivel universitario la tasa de deserción anual era del 9% y la tasa de deserción de cohorte del 45,1%. Así mismo, en el nivel de formación técnica y tecnológica estas se ubicaban en 17,1% y 53,2%, respectivamente. Adicionalmente, se debe considerar que, según datos oficiales del SNIES a corte de diciembre de 2018, se encontraban asociadas</p> |
| <p>a las instituciones de educación superior públicas y privadas cerca de 232.000 docentes y administrativos. A esta cifra se le debe adicionar las posiciones de cátedra docente, que no tienen una estimación fiable, y aparecen vinculadas en general a los recursos de inversión de las universidades.</p> <p>Actualmente, las universidades públicas, grandes y pequeñas, se financian en gran medida a través de la venta de servicios, matrícula, fondos de investigación, aportes de algunos entes territoriales, y estampillas. Según lo expresado por la Asociación de Profesores Universitarios (ASPU) a las comisiones VI de Senado, Cámara y al Gobierno nacional, el 18 de mayo de 2020, los recursos propios de las 32 universidades públicas del país por concepto de matrículas en toda la vigencia 2019 significaron \$ 1.48 billones de pesos, mientras que las transferencias directas que llegan por medio de la Ley 30 fueron en 2018 de \$2,93 billones. Es decir, que los recursos propios de las universidades públicas representan en promedio el 33,5% del total de los ingresos, pero existen casos, especialmente entre las universidades públicas más grandes en donde este porcentaje se acerca a la mitad de sus ingresos o incluso los sobrepasa (Nacional:48,7%, UIS: 46,3%, Antioquia: 49,98%, Atlántico: 41,3%).</p> <p>Por lo anterior, las estructuras financieras de las universidades públicas quedan claramente expuestas ante fenómenos de deserción masiva, como el que está impulsando la actual crisis económica y sanitaria. Debido a la actual crisis generada por la propagación del Coronavirus COVID-19, se estima una caída de los ingresos propios de las IES debido a: i) la potencial reducción en el número de estudiantes matriculados en programas de pregrado y posgrado; ii) la reducción de ingresos generados por el ejercicio de las demás actividades misionales relacionadas con la extensión, consultoría, eventos académicos e investigación y iii) reducción de los recursos que perciben a través de las regalías.</p> <p>Todos estos factores han impactado los ingresos de las instituciones de educación superior, y por tanto podrá generar, como consecuencia directa, la pérdida de puestos de trabajo en el personal docente administrativo y de los empleos conexos al sector. Además, es importante tener en cuenta que esta caída en la financiación se puede ver reflejada en la calidad de la educación misma que reciben los jóvenes del país y en la sostenibilidad a futuro de las IES, lo que dejaría en un mayor riesgo el efectivo disfrute del derecho a la educación.</p> <p>En este sentido, se debe tener en cuenta el contexto de financiación y de deserción que ya venían presenciando las Universidades públicas, para comprender como la presente crisis podría afectar su funcionamiento. En este sentido, y de acuerdo con la respuesta VRA-067-2021 al Derecho de Petición enviado por el Honorable Senador Wilson Arias a la Universidad Nacional de Colombia, la tasa de deserción de las cohortes de 2015 a 2020 en pregrado eran del 9.9% y las de desvinculación del 12.4%. En la Encuesta de Seguimiento y Prospectiva de las Actividades Académicas de la Universidad Nacional de Colombia para 2020, se estimó de una muestra de 10582 estudiantes, que el 40% de ellos no contaba con los medios económicos para pagar su matrícula y el 22% no contaba con los medios económicos</p> | <p>para mantenerse respecto a su vivienda y alimentación. Adicional, el 68.6% aseguraba que sus condiciones económicas dificultan el desarrollo de las actividades de clases virtuales de manera leve o totalmente; el 68.5% tenía dificultades para el acceso a internet y equipos, y el 45.8% dificultades frente a sus condiciones de alimentación. Todo esto es solo una muestra de las reales dificultades por las que están pasando los estudiantes de educación superior en el país.</p> <p>Ahora bien, en relación con los recursos de transferencias que realiza el Gobierno, establecidas por la Ley 30 de 1992 (artículo 86), hay que indicar que estas se ajustan anualmente con el IPC aplicado al presupuesto de cada vigencia, fórmula que se viene aplicando a partir del año 1993. El problema, que ya ha sido varias veces diagnosticado, es que este aporte en pesos constantes no se ajusta a la canasta de costos de las IES. Los índices de inflación de la educación superior se encuentran muy por encima de la evolución de la inflación promedio de la economía: entre 1993 y 2019 la variación promedio de la inflación en el sector de la educación superior ha estado cerca un 10,7% anual, lo cual es 5 a 6 puntos porcentuales superior al IPC, por lo que recursos no han resultado ser suficientes incluso antes de la crisis causada por la pandemia.</p> <p>Adicional a ello, los compromisos y gastos de las Universidades Públicas no son los mismos de hace 25 años, pues las Universidades han evolucionado producto de su naturaleza y misión, atendiendo a las metas establecidas por el Ministerio de Educación Nacional, los referentes nacionales e internacionales. Estos factores han incrementado de gran manera las exigencias financieras de las IES públicas, mientras por otra parte, estas tienen el enorme deber de garantizar el acceso y la calidad a los segmentos poblacionales de más bajos ingresos.</p> <p>Al revisar el comportamiento de las transferencias de la Nación (TN) a los presupuestos de las Universidades Estatales y compararlo con el aumento de cobertura estudiantil, se encuentra que en 1993 los estudiantes matriculados en las 32 Universidades públicas eran 159.218, para 2018 ascendían a 634.800, un crecimiento del 298%. Sin embargo, en este mismo periodo, el aporte promedio anual del Gobierno Nacional por estudiante pasó de \$10.825.890 a \$4.785.338, una contracción del 55,7% (Sistema Universitario Estatal, 2018). A pesar de que el Gasto Público en Educación Superior aumentó de \$2,21 billones en 2002 a 8,9 billones en 2016, las transferencias de la Nación a las Universidades Públicas, han tenido un decrecimiento del 55,7% al 37% en el mismo periodo. Este fenómeno se explica mediante la creación de programas de política paralelos, como Ser Pilo Paga, Generación E, que restan recursos directos a las universidades públicas y fortalecen esquemas de financiación vía deuda (ICETEX), o promueven subsidios a la demanda que tienen un altísimo impacto mediático pero muy poca efectividad costo-beneficio para la educación pública en general.</p>  |

Frente a esta realidad, el gobierno nacional en cabeza del presidente Iván Duque, ha hecho caso omiso a las múltiples solicitudes de rectores, movimiento estudiantil y profesoral, y del mismo Congreso de la República, y en general de la movilización social, quienes les han reclamado una solución estructural a los problemas de financiamiento de la Educación Superior pública. Incluso en medio de la actual crisis, la respuesta fue crear un nuevo sistema de endeudamiento para los estudiantes (Fondo Solidario para la Educación) que, aunque tiene unas enormes garantías que lo convierten casi que en un programa de transferencias condicionadas, que no resuelve el grave problema que se ha acumulado tras décadas de operación de la ley 30.

Finalmente, hay que considerar que para el desarrollo y financiación de una iniciativa de matrícula Cero, el mismo gobierno nacional ha dispuesto que los recursos del FOME que no se ejecuten en la vigencia 2020, sean ejecutados en la siguiente vigencia, tal como lo indica el artículo 39 del capítulo V del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2021.

**ARTÍCULO 39.** Para garantizar la continuidad de la política integral de solventar las necesidades sociales y económicas y la reactivación de la economía durante la vigencia 2021, autorizase al Gobierno nacional para incorporar al Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2021 los saldos no comprometidos en la vigencia de 2020 financiados con los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME, creado por el Decreto 444 de 2020 con el objeto de atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.

A la fecha de radicación del presente proyecto de ley (17 de septiembre) el FOME ha ejecutado apenas la mitad de sus recursos aforados (14,9 billones de 30,5 disponibles) y en el mismo proyecto de presupuesto se estima que los recursos de balance (saldos no ejecutados del presupuesto 2020) ascenderán a los \$12,3 billones los cuales en buena parte provendrán de la no ejecución del FOME en 2020. Por ello es perfectamente plausible financiar un programa de “Matrícula Cero” para todo el 2021 tanto en pregrados como en posgrados de las IES públicas, esto implicaría un alivio temporal en las finanzas de estas instituciones, pero especialmente garantizar la continuidad de los estudios para cientos de miles de estudiantes.

**V. IMPACTO FISCAL**

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece, en su artículo 7 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. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”. En cumplimiento con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación del presente Proyecto de Ley.

La propuesta de gratuidad de la matrícula financiera para todas las IES del país, es decir, la propuesta de “matrícula cero”, no es una propuesta que está fuera del alcance financiero del Estado. Según la respuesta al Derecho de Petición 2020-ER-172979 y 2020-ER-174385, proveída por el Ministerio de Educación Nacional el 04 de septiembre del 2020, el valor total de la matrícula de los estudiantes que cursan programas académicos en el nivel de pregrado en las IES públicas, se estima en \$700.000 millones de pesos por semestre. Esta información fue suministrada al MEN a través de las Instituciones de Educación Superior públicas.

Otra estimación sobre el costo fiscal de la matrícula cero, la realizó Pedro Hernández, Presidente Nacional de la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU), en su presentación a la comisión VI de Senado y Cámara del 18 de mayo de 2020. Allí se presentaron unos datos estimados sobre el recaudo de las IES públicas del país y de las instituciones Técnicas Profesionales y Tecnológicas. Para el 2018 las universidades públicas y la REDITTU, la Red de Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias (Públicas) recaudaron 1.326 billones de pesos proveniente de los estudiantes de pregrado. Es decir, 663.000 millones por semestre. Suponiendo que la tasa de cobertura creció un 5% desde el 2018, se podría afirmar que, un semestre de matrícula cero le costaría aproximadamente 696,150 millones de pesos al Gobierno Nacional. Basado en estas cifras, un (1) año (2 semestres) de matrícula cero para los estudiantes de pregrado le costaría 1.4 billones de pesos al Gobierno Nacional.

En cuanto a los posgrados, ASPU calculó que para el 2018 las IES públicas (Universidades y la REDITTU) recaudaron 387,322 millones de pesos por concepto de matrícula financiera de los estudiantes de posgrados. Suponiendo que la tasa de cobertura creció un 5% desde el 2018, se podría afirmar que, un (1) año (2 semestres) de matrícula cero para los estudiantes de posgrado le costaría aproximadamente 406,688 millones de pesos al Gobierno Nacional.

En conclusión, para financiar la matrícula cero a nivel nacional para pregrados y posgrados de las Instituciones de Educación Superior Públicas durante un año, el Gobierno Nacional debe destinar una suma aproximada de 1.8 billones de pesos colombianos. Esta suma se divide en: 1.4 billones para pregrado y 0.4 billones para posgrados. Para financiar esta iniciativa se espera contar y utilizar los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, de acuerdo con lo establecido por el Artículo 4, numeral 1 del Decreto Ley 444.

En cuanto al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), se puede afirmar que este Proyecto de Ley es compatible con el MFMP. El MFMP menciona el Fondo Solidario para la


Educación y el plan de auxilios educativos para beneficiarios del ICETEX, ambas iniciativas diseñadas para mitigar la deserción en la educación superior y apoyar a los estudiantes más afectados por la emergencia económica y sanitaria. Al igual que estas iniciativas mencionadas, el presente Proyecto de Ley simplemente busca extender los esfuerzos ya iniciados por el Gobierno Nacional para reducir la tasa de deserción y apoyar a los estudiantes de las instituciones públicas de educación superior. Por otro lado, el MFMP menciona la autorización del uso de vigencias futuras para proyectos de inversión. Entre esos rubros se asignan unos recursos para la educación. En la Tabla AP4.21 se autoriza el uso de 441,000 millones de pesos en 2021 y 110,000 millones de pesos en 2022, para proyectos de inversión de educación. Entonces, puesto que el presente Proyecto de Ley busca fortalecer las iniciativas planteadas en el MFMP 2020 y también busca asignar recursos de inversión para la educación, se afirma que el Proyecto de Ley es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

**VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

| Proyecto de Ley 326/ 2020 Senado   | Propuesta de Modificación  | Justificación   |
|--|--|---|
| <b>Título:</b> “Por medio del cual modifican disposiciones contempladas en el decreto legislativo 662 de 2020”   | <b>Título:</b> “Por medio <i>de la</i> <i>se</i> <i>modifican</i> disposiciones contempladas en el decreto legislativo 662 de 2020”  | Se plantea la modificación con el objetivo de que haya un mejor entendimiento por parte del lector. |
| <b>Artículo 1°. Objeto:</b> La presente ley tiene por objeto modificar algunas disposiciones del Decreto 662 de 2020, proferido por el gobierno nacional en el marco del estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental. | Sin modificación   |   |
| <b>Artículo 2°.</b> Inclúyase el numeral 8 y adiciónese un segundo párrafo a el artículo 2 del Decreto Legislativo 662 de 2020, <i>Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación</i>                              | <b>Artículo 2°.</b> Inclúyase el numeral 8 y adiciónese un segundo párrafo <i>al</i> artículo 2 del Decreto Legislativo 662 de 2020, <i>Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación</i> | Se plantea la modificación con el objetivo de que haya un mejor entendimiento por parte del lector. |

| <i>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, el cual quedará así:</i>  | <i>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, el cual quedará así:</i>  |   |
|---|---|---|
| <b>Artículo 2.</b> Recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación provendrán de las siguientes fuentes:<br><b>8.</b> Los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencia – FOME<br><b>Parágrafo 2:</b> Los recursos del FOME que se transfieran para el Fondo Solidario para la Educación serán de uso exclusivo para financiar los costos del programa “matrícula cero” dispuesta en el numeral 4, artículo 3 del presente decreto legislativo. | <b>Artículo 2.</b> Recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación provendrán de las siguientes fuentes:<br><b>8.</b> Los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencia – FOME<br><b>Parágrafo 2:</b> Los recursos del FOME que se transfieran para el Fondo Solidario para la Educación serán de uso exclusivo para financiar los costos del programa “matrícula cero” dispuesta en el numeral 4, artículo 3 del presente decreto legislativo. |   |
| <b>Artículo 3°.</b> Modifíquese el numeral 4 del artículo 3, del Decreto Legislativo 662 de 2020, <i>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</i>   | <b>Artículo 3°.</b> Modifíquese el numeral 4 del artículo 3, del Decreto Legislativo 662 de 2020, <i>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</i>   | La modificación planeada busca que la Matrícula Cero se pueda implementar durante los dos siguientes semestres académicos después de la promulgación de esta Ley. Esto teniendo en cuenta, que inicialmente el articulado proponía el programa de |



|   |  |   |
|---|--|---|
| <p><i>el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el cual quedará así:</i></p> <p><b>Artículo 3.</b> Uso de los recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación serán usados para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional, para apalancar los siguientes programas educativos:</p> <p><b>4. Matrícula Cero.</b> Genérese un subsidio a la matrícula financiera de los estudiantes pertenecientes a las Instituciones de Educación Superior Públicas para los semestres 2021-1 y 2021-2 (o 3, según corresponda). De la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudiantes de pregrado de las Instituciones de Educación Superior Públicas, 100% de la matrícula financiera.</li> <li>• Estudiantes de Posgrados de las Instituciones de Educación Superior Pública, 100% de la</li> </ul> | <p><i>el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el cual quedará así:</i></p> <p><b>Artículo 3.</b> Uso de los recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación serán usados para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional, para apalancar los siguientes programas educativos:</p> <p><b>4. Matrícula Cero.</b> Genérese un subsidio a la matrícula financiera de los estudiantes pertenecientes a las Instituciones de Educación Superior Públicas de <u>manera permanente</u></p> <p>De la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudiantes de pregrado de las Instituciones de Educación Superior Públicas, 100% de la matrícula financiera.</li> <li>• Estudiantes de Posgrados de las Instituciones de Educación Superior Pública, 100% de la matrícula financiera.</li> </ul> <p><b>Parágrafo:</b></p>   | <p>Matrícula Cero para los dos semestres académicos del año 2021. Pero dado que para abril del 2021 aún el Proyecto de Ley no ha surtido su primer debate, es necesario aplazar las fechas.</p> <p>La nueva modificación le da más flexibilidad a la aplicación del programa de Matrícula Cero.</p> |
| <p style="text-align: center;"><b>VII. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presenté ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión Sexta del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley número 326 de 2020 Senado, <i>por medio del cual modifican disposiciones contempladas en el decreto legislativo 662 de 2020, CON MODIFICACIONES.</i></p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>JORGE ELIECER GUEVARA</b><br/>Senador de la República</p>  | <p style="text-align: center;"><b>VIII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 326 DE 2020 SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><i>"por medio de la cual se modifican disposiciones contempladas en el decreto legislativo 662 de 2020."</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1º. Objeto:</b> La presente ley tiene por objeto modificar algunas disposiciones del Decreto 662 de 2020, proferido por el gobierno nacional en el marco del estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental.</p> <p><b>Artículo 2º.</b> Inclúyase el numeral 8 y adiciónese un segundo parágrafo al artículo 2 del Decreto Legislativo 662 de 2020, <i>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, el cual quedará así:</i></p> <p><b>Artículo 2.</b> Recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación provendrán de las siguientes fuentes:</p> <p><b>8.</b> Los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencia – FOME</p> <p><b>Parágrafo 2:</b> Los recursos del FOME que se transfieran para el Fondo Solidario para la Educación serán de uso exclusivo para financiar los costos del programa "matrícula cero" dispuesta en el numeral 4, artículo 3 del presente decreto legislativo.</p> <p><b>Artículo 3º.</b> Modifíquese el numeral 4 del artículo 3, del Decreto Legislativo 662 de 2020, <i>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, el cual quedará así:</i></p> <p><b>Artículo 3.</b> Uso de los recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación serán usados para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional, para apalancar los siguientes programas educativos:</p> <p><b>4. Matrícula Cero.</b> Genérese un subsidio a la matrícula financiera de los estudiantes pertenecientes a las Instituciones de Educación Superior Públicas de <b>manera permanente</b>. De la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudiantes de pregrado de las Instituciones de Educación Superior Públicas, 100% de la matrícula financiera.</li> </ul> |   |

|  |  |  |
|--|--|--|
| matrícula financiera.  | Matrícula Cero, será una política pública cuyo financiamiento estará en cabeza de los recursos del FOME que se transfieran para el Fondo Solidario para la Educación hasta su vigencia, de ahí en adelante su ejecución estará a cargo del presupuesto nacional. |  |
| <b>Artículo 4. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación. | Sin modificación   |  |

**CONTENIDO**

Gaceta número 433 - viernes 14 de mayo de 2021

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**Págs.**

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 76 de 2020 Senado, por medio de la cual se apoya el acceso a la educación superior de los hijos de miembros de fuerza pública heridos o muertos en cumplimiento del deber y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 326 de 2020 Senado, por medio del cual modifican disposiciones contempladas en el Decreto Legislativo 662 de 2020..... 2

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2021

- Estudiantes de Posgrados de las Instituciones de Educación Superior Pública, 100% de la matrícula financiera.

**Parágrafo:** Matrícula Cero, será una política publica cuyo financiamiento estará en cabeza de los recursos del FOME que se transfieran para el Fondo Solidario para la Educación hasta su vigencia, de ahí en adelante su ejecución estará a cargo del presupuesto nacional.

**Artículo 4. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

**JORGE ELIECER GUEVARA**  
*Senador de la República*