



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1561

Bogotá, D. C., viernes, 29 de octubre de 2021

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 279 DE 2021 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 356 de la Constitución Política de 1991, para implementar la matrícula cero en la educación pública superior como política de Estado permanente.*



#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 279 DE 2021 CÁMARA

Bogotá, D. C., octubre 29 de 2021

Presidente

**JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO**

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**ASUNTO:** Informe de Ponencia de Archivo para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 279 de 2021 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 356 de la Constitución Política de 1991, para implementar la matrícula cero en la educación pública superior como política de Estado permanente".

Honorable señor Presidente,

De conformidad con el Acta No. 09 de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes y en cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 279 de 2021 Cámara, "Por medio del cual se modifica el artículo 356 de la Constitución Política de 1991, para implementar la matrícula cero en la educación pública superior como política de Estado permanente".

Página 1 | 29

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso de la República,  
Carrera 7 # 8 -68 Bogotá D.C. – Oficina 417B y 418B – Casillero 77 – Teléfono 432-5100 Ext: 3642  
juanm.daza@camara.gov.co



#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### I. TRÁMITE Y ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El 24 de agosto de 2021 fue radicado el Proyecto de Acto Legislativo N° 279 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 356 de la Constitución Política de 1991, para implementar la matrícula cero en la educación pública superior como política de Estado permanente por iniciativa de los Honorables Congresistas Alejandro Carlos Chacón, Alexander Harley Bermúdez, Álvaro Henry Monedero, Andrés David Calle, Carlos Adolfo Ardila, Carlos Julio Bonilla, Crisanto Pisso, Edgar Alfonso Gómez, Elizabeth Jay-Pang, Fabio Fernando Arroyave, Flora Perdomo, Harry Giovanni González, Henry Fernando Correal, Hernán Gustavo Estupiñán, Jezmi Lizeth Barraza, John Jairo Roldán, José Luis Correa, Juan Carlos Lozada, Juan Diego Echavarría, Julián Peinado, Kelyn Johana González, Nilton Córdoba, Luciano Grisales, Nubia López, Oscar Hernán Sánchez, Rodrigo Arturo Rojas, Silvio José Carrasquilla, Víctor Manuel Ortiz, Adriana Gómez Millán, José Joaquín Marchena, Alejandro Alberto Vega, Andrés Cristo Bustos, Fabio Raúl Amín, Mario Alberto Castaño, Iván Darío Agudelo.

El proyecto de ley fue publicado en la página web de la corporación y en la Gaceta del Congreso número 1221 de 2021, siendo este remitido a la Comisión Primera Constitucional de Cámara para su estudio correspondiente, de conformidad con la Ley 3ª de 1992.

El expediente del Proyecto de Acto Legislativo fue recibido en la comisión Primera de la Cámara de Representantes el veinte (20) de septiembre de 2021 y, de conformidad con el Acta No. 09 de la Mesa Directiva de la Comisión y con base en lo establecido por el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, se designó como ponentes para primer debate a los Representantes Harry Giovanni González García -C-; Cesar Augusto Lorduy Maldonado -C- Juan Manuel Daza Iguarán; Juan Carlos Wills Ospina; Jorge Eliecer Tamayo Marulanda; Inti Raúl Asprilla Reyes y Luis Alberto Albán Urbano. En condición de ponentes se solicitó prórroga para rendir informe de ponencia para Primer Debate, el cual fue concedido en dos ocasiones por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representante para rendir dicho informe.

##### II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto modificar el artículo 356 de la Constitución Política con el fin de priorizar recursos del Sistema General de Participaciones para financiar la matrícula cero en la educación pública superior.

Página 2 | 29

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso de la República,  
Carrera 7 # 8 -68 Bogotá D.C. – Oficina 417B y 418B – Casillero 77 – Teléfono 432-5100 Ext: 3642  
juanm.daza@camara.gov.co



Por lo tanto, se proponen tres modificaciones al artículo 356 de la Constitución Política:

1. Incluye la educación pública superior como un sector a priorizar dentro del Sistema General de Participaciones.
2. Establece que los recursos para la educación pública superior estarán destinados a financiar la matrícula cero de todos los programas de pregrado de las universidades públicas del país.
3. Establece un párrafo transitorio para que el Gobierno Nacional presente el proyecto de ley orgánica que reglamente la matrícula cero con las adiciones presupuestales necesarias para financiar esta política de Estado.

De esta manera, el proyecto de Acto Legislativo establece la matrícula cero, en la educación pública superior, como derecho de rango constitucional y política de Estado a través de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados al sector educación.

**III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY**

El presente Proyecto de Acto Legislativo consta de dos (2) artículos incluida la vigencia. Esta reforma constitucional tiene por objeto garantizar la financiación de la matrícula cero para la totalidad de los programas técnicos, tecnológicos y de pregrado que ofrecen todas las instituciones de educación superior públicas del país como una política de Estado, con lo cual será permanente.

De conformidad el artículo primero del Proyecto modifica el Artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, incluyendo dentro de la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones, la financiación de los servicios de educación pública superior. De igual forma establece que, los recursos para la educación superior estarán destinados a la financiación de la matrícula cero de todos los programas que prestan las diferentes instituciones de educación superior públicas, con excepción de los posgrados.

Por último, el artículo primero del Proyecto adiciona un Párrafo Transitorio al Artículo 356, el cual establece que el Gobierno Nacional deberá presentar un Proyecto de Ley Orgánica dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo con el fin de reglamentar la implementación de la matrícula cero como política de Estado con rango constitucional y garantizar las adiciones presupuestales necesarias para las vigencias futuras.



**IV. CONSIDERACIONES**

**1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LOS AUTORES**

Los principales argumentos esbozados en la exposición de motivos de la iniciativa se pueden resumir en las siguientes premisas. El presente Proyecto de Acto Legislativo garantiza la financiación de la matrícula cero para la totalidad de los programas técnicos, tecnológicos y de pregrado que ofrecen todas las instituciones de educación superior públicas del país como una política de Estado, la cual se financiará a través del Sistema General de Participaciones por medio de la asignación de recursos adicionales.

Lo anterior, como solución a los retos en materia educativa, especialmente, al acceso a la educación superior y a la alta tasa de deserción. Por medio la iniciativa los autores manifiestan que, la implementación de la matrícula cero para los estudiantes de educación superior pública, permitirá que tanto los estudiantes y sus familias no debían asumir la carga económica de pagar matrículas académicas para así, poder adelantar sus estudios, el cual en la gran mayoría de los casos es el factor determinante para no ingresar a la educación superior.

Por último, la exposición de motivos argumenta que la iniciativa de Acto Legislativo tiene carácter de permanencia por cuanto se pretenden asegurar los recursos económicos desde la Constitución Política gracias a las transferencias generadas por el Gobierno Nacional a las Entidades Territoriales enmarcadas en el Sistema General de Participaciones. De conformidad, los autores analizan la situación actual de acceso a la educación pública superior y la deserción, el Sistema General de Participaciones, el derecho fundamental a la educación y las estimaciones del financiamiento de las matrículas en los programas técnicos, tecnológicos y de pregrado de las universidades públicas.

La Constitución Política de 1991 establece que los recursos del Sistema General de Participaciones están destinados a que las Entidades Territoriales financien los servicios que tienen a su cargo, dándole prioridad a tres sectores: (I) salud; (II) educación preescolar, primaria, secundaria y media y; (III) los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico. Al mismo tiempo, la Constitución y la jurisprudencia constitucional coinciden en la gratuidad del derecho a la educación, el cual constituye un carácter progresivo y programático en cabeza del Estado, dejando las siguientes aseveraciones.

Por su parte, respecto a la financiación de la matrícula cero, según los autores con base a cifras estimadas por el Ministerio de Educación y la Asociación Sindical de Profesores Universitarios,



se cubrirá la totalidad de estudiantes en instituciones de educación superior públicas de mantenerse la tasa de cobertura actual con un costo de 1,4 billones de pesos por año, o de 700.000 millones de pesos el semestre. De esta manera, los autores del Proyecto al comparar los recursos que requeridos para implementar la “Matrícula Cero”, frente a lo asignado Presupuesto General de la Nación para 2020 al sector educación -\$46 billones de pesos-, se estima que se requiere apenas el 3% de la totalidad del PGN; mientras que para el mismo año frente a lo transferido a través del SGP al servicio de educación -\$25.6 billones de pesos-, se estima que requiere redistribuir el 5.5% del total de las transferencias realizadas a las Entidades Territoriales en el 2020.

Finalmente, los autores de la iniciativa manifiestan que para no contradecir el principio de autonomía en materia presupuestal o la inflexibilidad del gasto, el Proyecto de Acto Legislativo incluye un párrafo transitorio en el que establece la obligación del Gobierno Nacional de presentar un proyecto de ley orgánica con el fin de reglamentar la implementación de la matrícula cero como política de Estado. Por lo que dicha ley deberá desarrollar lo dispuesto en el presente acto legislativo y realizar las adiciones presupuestarias necesarias para las vigencias futuras.

**2. MARCO NORMATIVO**

**2.1. MARCO CONSTITUCIONAL**

**I. DERECHO A LA EDUCACIÓN. Artículo 67 Constitución Política de Colombia.**

**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. **-resaltado fuera del texto original-**

**II. EDUCACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL PARA LOS NIÑOS. Artículo 44 Constitución Política de Colombia.**

**ARTICULO 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, **la educación** y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. **Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.** **-resaltado fuera del texto original-**

**III. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. Artículo 356 y 357 Constitución Política de Colombia.**

**ARTICULO 356.** Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a **proveer los recursos para financiar**



**adecuadamente su prestación**, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

**Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media,** y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, **la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios** que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

- Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.
- Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

**No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.**

Página 7 | 29

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA  
Edificio Nuevo del Congreso de la República.  
Carrera 7 # 8 -68 Bogotá D.C – Oficina 4178 y 4188 – Casillero 77 – Teléfono 432-5100 Ext: 3642  
[juanm.daza@camara.gov.co](mailto:juanm.daza@camara.gov.co)



Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transferirá a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecorrísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento del <sic> metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente acto legislativo, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.

La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios.

La ciudad de Medellín se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los

Página 8 | 29

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA  
Edificio Nuevo del Congreso de la República.  
Carrera 7 # 8 -68 Bogotá D.C – Oficina 4178 y 4188 – Casillero 77 – Teléfono 432-5100 Ext: 3642  
[juanm.daza@camara.gov.co](mailto:juanm.daza@camara.gov.co)



Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.

**PARÁGRAFO.** La ciudad de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y las demás ciudades que se organicen como distritos especiales no estarán obligados a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos. La ley podrá crear mecanismos adicionales a los existentes que fomenten y promuevan desarrollos en ciencia, tecnología e innovación. **-resaltado fuera del texto original-**

**ARTICULO 357.** El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al año del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25,000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

**Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico,** previa certificación de la entidad nacional competente, **podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia.** El Gobierno Nacional reglamentará la materia. (...) **-resaltado fuera del texto original-**

Página 9 | 29

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA  
Edificio Nuevo del Congreso de la República.  
Carrera 7 # 8 -68 Bogotá D.C – Oficina 4178 y 4188 – Casillero 77 – Teléfono 432-5100 Ext: 3642  
[juanm.daza@camara.gov.co](mailto:juanm.daza@camara.gov.co)



## 2.2. LEGAL

### I. Ley 30 de 1992. “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”

Servicio Público de Educación Superior. Expresa normas por medio de las cuales se reglamenta la organización del servicio público de la Educación Superior.

### II. Ley 60 de 1993 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

Lo que se pretende lograr con la reforma a la Ley 60 son cuatro cosas fundamentales: (i) Profundizar el proceso de descentralización planteado en la Constitución de 1991. (ii) Precisar mejor las responsabilidades entre niveles del gobierno. (iii) Distribuir los recursos destinados a la educación en función de las necesidades del servicio. (iv) Dotar a las instituciones educativas de mayores herramientas para cumplir las expectativas de la comunidad.

### III. Ley 115 de 1994. “Por la cual se expide la Ley General de Educación”

Ley General de Educación. Ordena la organización del Sistema Educativo General Colombiano. Establece normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad.

### IV. Ley 115 de 2001. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.”

El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiera por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.

Página 10 | 29

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA  
Edificio Nuevo del Congreso de la República.  
Carrera 7 # 8 -68 Bogotá D.C – Oficina 4178 y 4188 – Casillero 77 – Teléfono 432-5100 Ext: 3642  
[juanm.daza@camara.gov.co](mailto:juanm.daza@camara.gov.co)



**V. Ley 1176 de 2007. “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”**

Incluye una definición específica para el uso de los recursos y una fórmula de distribución de los mismos con base en criterios como déficit de coberturas, población atendida, ampliación de coberturas y nivel de pobreza.

A su vez, incluye medidas sobre los programas de alimentación escolar y los criterios de distribución de estos recursos, la atención integral a la primera infancia, y cambios en la distribución y asignación de los recursos de la participación de propósito general, entre otra.

**VI. Ley 2155 de 2021. “Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones”**

Ley de Inversión social 2021, establece un conjunto de medidas de política fiscal y en la cual se encuentra determinada la política pública “Matrícula Cero”

**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, adóptese 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 SISBEN IV 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.

**3.3. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES**

**I. Declaración Universal de los Derechos Humanos**

**ARTÍCULO 26**

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos. -resaltado fuera del texto original-

**II. Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

**ARTÍCULO 13**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en



que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:
  - a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
  - b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
  - c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
  - d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
  - e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.
3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado. -resaltado fuera del texto original-



**3. DESARROLLO JURISPRUDENCIAL**

La Corte Constitucional en **Sentencia T-743 del 2013** ha establecido el derecho a la educación como derecho social fundamental que debe ser garantizado en condiciones de igualdad por parte del Estado Colombiano, con el fin de promover la igualdad de oportunidades, construir equidad social junto con el desarrollo del País. Recordando la brecha social existente y creando la posibilidad a los ciudadanos de progresar por medio del conocimiento. Por los efectos, la **Sentencia T-641 del 2016** se ha encargado de definirla de la siguiente forma:

“Desde la perspectiva de los individuos la educación es el proceso que le permite el logro de su autonomía, conformar su propia identidad, desarrollar sus capacidades y construir una noción de realidad que integre el conocimiento y la vida misma. La educación tiene por objetivo el desarrollo pleno de la personalidad. Es, también, la forma como el individuo desarrolla plenamente sus capacidades (...)”

Al mismo tiempo, la Corte Constitucional se ha encargado de ampliar el espectro y determinar una serie de beneficios que se derivan de una educación prestada en condiciones de calidad e igualdad, indicando en la **Sentencia C-376 del 2010** que,

“(…) la educación es un derecho y un servicio de vital importancia para las sociedades por su relación con la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano y la construcción de una sociedad democrática; (ii) es además una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto, es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de sus demás derechos fundamentales, es un elemento dignificador de las personas, es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico y es una herramienta para el desarrollo de la comunidad, entre otras características.”

Es de esta forma como se refleja que para Colombia el derecho a la educación constituye un pilar fundamental en el desarrollo de los fines del Estado y en la construcción de un ambiente lleno de oportunidades para los ciudadanos. En esa misma línea, la jurisprudencia ha sido clara en establecer que para el cumplimiento de todos los postulados anteriores, la prestación de la educación entendida como derecho fundamental y al mismo tiempo servicio público con función social, debe cumplir con una serie de características, a saber: *disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad; y adaptabilidad* que siguiendo lo establecido por la **Sentencia T-550 de 2005**. Son características esenciales del derecho y por lo tanto cualquier tipo de restricción o frustración a estos sin la existencia de alguna causa que la justifique, derivará en una actuación arbitraria que





habilita al afectado a acudir ante juez por medio de la acción de tutela o cualquier otra acción que permita la protección del derecho.

En cuanto a las características mencionadas, la Corte Constitucional ha sido reiterativa en definir cual es el alcance de estos, estableciendo:

#### Sentencia C-376 de 2010

- La **asequibilidad o disponibilidad** del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras.
- La **accesibilidad**, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico.
- La **adaptabilidad**, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio.
- La **aceptabilidad**, la cual hace alusión a la **calidad** de la educación que debe impartirse.”

Ahora, tal como se mencionó, la educación en Colombia posee una doble connotación, ya que por un lado se encuentra consagrada como derecho y por otro como servicio público, esta última característica implica tal como lo establece la sentencia T-434 del 2018, un despliegue de actuaciones por parte del Estado y de sus instituciones para desarrollar acciones concretas por medio de las cuales se garantice una prestación eficaz y continua del servicio en todo el territorio. Al respecto, en Colombia la Constitución se encargó de establecer la prestación del servicio por fuera del monopolio Estatal, estableciendo un modelo mixto en donde los particulares tienen la libertad de crear establecimientos educativos dentro de los parámetros establecidos por la ley y la Constitución.

Ahora, entendiendo la importancia que supone la prestación del servicio de educación, se debe establecer que la misma Corte Constitucional ha entendido que en atención al criterio de

Página 15 | 29

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso de la República.  
Carrera 7 # 8 -68 Bogotá D.C – Oficina 417B y 418B – Casillero 77 – Teléfono 432-5100 Ext: 3642  
[juanm.daza@camara.gov.co](mailto:juanm.daza@camara.gov.co)



disponibilidad, en el cual el Estado se encarga de garantizar a los menores de edad no solo el acceso y la permanencia en el sistema educativo, se deben establecer unos mínimos obligatorios en cabeza del mismo Estado para que esta garantía sea satisfecida.

Asimismo, la **Sentencia T-533 de 2009**, en ejercicio del análisis constitucional que le compete se encargó de desarrollar el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, llegando a la conclusión de que “se priorizará la consecución de mínimo: un año de preescolar y nueve de educación básica, es decir, un año de preescolar, cinco años de primaria y cuatro de secundaria”, dejando entre dicho que la educación en condiciones de gratuidad se considera como obligatoria respecto de los niños y niñas hasta cumplir 18 años de edad. La intención del presente proyecto referente a la obligatoriedad de la prestación del servicio gratuito respecto de educación superior, contradice la argumentación jurisprudencial generando adicionalmente una carga excesiva al SGP.

En concordancia, la **Sentencia C-376 del año 2010**, asegura que en su momento existió la preocupación en la Asamblea Nacional Constituyente en relación a la gratuidad del servicio a la educación en todos sus niveles, en el entendido de que un reconocimiento de este tipo implicaría un costo importante para el Estado Colombiano, concluyendo el tema en el establecimiento de una excepción a la gratuidad cuando el servicio se presta para educación superior.

Por último, debe dejarse en claro que por ninguna razón la Corte Constitucional o la Constitución misma, han dejado de lado la concepción de educación superior como un servicio público que implica unas obligaciones en cabeza del Estado. Por el contrario, tal como se indica la **Sentencia C-284 del 2017**, la educación superior es un servicio público inherente a la finalidad de estado mismo, donde se ofrecen distintos tipos de programas, tales como:

- Técnicos profesionales, relacionados con la formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental.
- Tecnológicos, relacionados con la formación en ocupaciones o en profesiones y disciplinas con fundamentación científica e investigativa.
- Profesional, relacionados con la formación en investigación científica o tecnológica, y con la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional.

En consideración, la jurisprudencia y el Estado colombiano reconoce la educación superior como un servicio público inherente, bajo unos parámetros específicos y determinadas

Página 16 | 29

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso de la República.  
Carrera 7 # 8 -68 Bogotá D.C – Oficina 417B y 418B – Casillero 77 – Teléfono 432-5100 Ext: 3642  
[juanm.daza@camara.gov.co](mailto:juanm.daza@camara.gov.co)



obligaciones. El Estado garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo, ejerciendo funciones de inspección y vigilancia sobre las entidades de educación superior, siendo prioridad el deber de ser generalizada y hacerse accesible a todos,

#### 4. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

La Constitución Política de 1991 se consolida por la descentralización del Estado y por ende, se establece en los artículos 356 y 357, asignar la responsabilidad administrativa de las transferencias a las entidades territoriales para la prestación de los servicios a su cargo. En principio, la Constitución le permitió a las entidades territoriales participar de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) a través de los mecanismos de situado fiscal (SF) (Lobo Tovar, 2020), destinado a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, así como la salud en los términos establecidos por ley.

Lo anterior se reglamentó en principio a través de la Ley 60 de 1993, que estableció que el SF representaría como mínimo un 23% del ICN en 1994, hasta llegar al 24,5% a partir de 1996. La repartición de estos recursos debía ser hecha por las entidades territoriales, las cuales deberían destinar el 60% de los recursos del SF a educación, el 20% a salud y el otro 20% podía ser destinado a cualquiera de los sectores mencionados, dependiendo de las metas de cobertura de cada uno de ellos.

Ante las dificultades presentadas en el marco de la Ley 60 de 1993 y la Constitución de 1991 asociados con: (i) la inestabilidad de las transferencias al depender de los ICN las cuales constantemente fluctúan con la actividad económica, (ii) la presión al Gobierno Nacional para complementar la vigencia determinada o financiar los aumentos del gasto, (iii) la inequidad al depender de las asignaciones históricas y concentrar el personal más costoso en los municipios menos pobres, (iv) además de la no promoción del mejoramiento en cobertura y calidad de servicios sociales, puesto que las asignaciones de recursos se hacían sin importar el logro de las metas propuestas (DNP, 2002), se generó un nuevo marco normativo que permitiera una mayor estabilidad fiscal y no pusiera en riesgo la prestación de los servicios a cargo de los municipios a causa de los ciclos económicos.

En respuesta a la crisis económica de finales de los años noventa, en la que a causa de la caída del producto interno bruto existió una reducción del recaudo tributario y además una disminución en los ingresos por transferencias a los departamentos y distritos, situación que comprometía la sostenibilidad de las coberturas en educación y salud (Boner, J., Pérez, G., & Ayala, J. 2016; Contraloría de la República, 2017); por lo cual se reformó la Constitución para

Página 17 | 29

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso de la República.  
Carrera 7 # 8 -68 Bogotá D.C – Oficina 417B y 418B – Casillero 77 – Teléfono 432-5100 Ext: 3642  
[juanm.daza@camara.gov.co](mailto:juanm.daza@camara.gov.co)



crear el Sistema General de Participaciones (SGP), reglamentado por la Ley 715 de 2001. De esta manera, el SGP se constituye los recursos que el Estado transfiere a las entidades territoriales en cumplimiento a los artículos 356 y 357 de la Constitución, para satisfacer necesidades básicas en educación, salud y saneamiento básico.

A partir de 2001 se unificó el modelo de transferencia de recursos, antes del Sistema General de Participaciones los mecanismos de transferencia a las entidades territoriales eran el Situado Fiscal (SF) y las participaciones municipales. Desde la reforma los recursos transferidos no representaban un porcentaje del ICN, sino que son definidos por la inflación, pero modificables a través de los años. Al finalizar estos períodos, el crecimiento estaría dado por el promedio de la tasa de crecimiento de los ICN de los cuatro años anteriores. Otro cambio importante estuvo asociado con la forma de distribuir los recursos, en el contexto de la Ley 60 de 1993 se asignaban primero a los entes territoriales y luego a los sectores, mientras que con el cambio normativo la asignación ahora sería sectorial primero y luego a nivel de entidades territoriales.

Así, se dispuso que las transferencias aumentara en igual proporción a la inflación causada, más un crecimiento real constante equivalente al 2% entre 2002 y 2005, y de 2,5% entre 2006 y 2008. No obstante, en caso de que no hubiera crecimiento económico, el Gobierno Central debía cubrir el faltante para mantener la tasa de crecimiento.

Posteriormente, por medio del Acto Legislativo 04 de 2007 se elaboró una reforma constitucional, que de igual forma a través de la Ley 1176 del mismo año se modificó algunos artículos de la Ley 715 de 2001. La principal diferencia con la norma anterior, fue la separación de los servicios de agua potable y saneamiento básico de la participación de propósito general, asignándoles sus propios recursos. Es menester resaltar que, una vez en vigencia la reforma los recursos de las asignaciones especiales del SGP se modificaron; el 58,5% de los recursos se destinaria a educación; el 24,5% a salud; el 11,6% a propósito general y el 5,4% a agua potable y saneamiento básico. Bajo este marco legal se buscaba frenar el crecimiento desproporcionado de las transferencias

Con el Acto Legislativo se buscó garantizar la prestación y ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre. El problema radica en que muchos municipios del país no cuentan con las capacidades para salir de la trampa de pobreza con sus propios recursos, la debilidad institucional y la ausencia de capital humano calificado. De ahí que las transferencias del nivel central, particularmente el SGP cumplen un rol fundamental en la superación de las inequidades regionales y el cumplimiento adecuado de los servicios provistos.

Página 18 | 29

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso de la República.  
Carrera 7 # 8 -68 Bogotá D.C – Oficina 417B y 418B – Casillero 77 – Teléfono 432-5100 Ext: 3642  
[juanm.daza@camara.gov.co](mailto:juanm.daza@camara.gov.co)



Durante el periodo 2008 a 2016 el SGP se incrementó en un porcentaje igual a la tasa de inflación causada más una tasa de crecimiento real de 4% para 2008 y 2009, de 3.5% en 2010 y una tasa de crecimiento real de 3% entre el año 2011 y el año 2016. A partir de 2017, año en que terminaba el nuevo periodo de transición, los recursos del SGP volverían a crecer de acuerdo con el promedio de variación porcentual de los ICN de los últimos cuatro años.

Al estudiar la incidencia de los recursos en la cobertura del servicio educativo, un análisis del efecto redistribuido del SGP realizado por la Contraloría General de la República (CGR) entre 2008-2015, presenta evidencia de cómo los giros cambian la magnitud de las coberturas a través del cálculo de la elasticidad. A partir del modelo se afirma que un incremento de los recursos del SGP en 10% puede aumentar la cobertura en 4,52%, mostrando correlación entre el dinero transferido y las tasas de cobertura (CGR, 2017). El SGP constituye la principal fuente de financiación para el sector educativo para la educación preescolar, básica y media (EPBM), representando en promedio 62,13% de los recursos con que se financia la educación por transferencias entre 2010 y 2015.

A partir de 2011, el criterio de asignación de calidad educativa se dividió en recursos orientados a matrícula oficial y gratuidad, la cual se universalizó en 2012 por medio de la sentencia C-376 de la Corte Constitucional y significa la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios a los estudiantes de las instituciones educativas oficiales financiadas por el SGP. La Contraloría General de la República argumenta que entre 2008 y 2011, la participación de los componentes de gratuidad y matrícula se ubicaban entre el 20% y 80% respectivamente, pero a partir de 2012, por su estado de gratuidad universal comenzó a ganar participación y desde ese año la relación estaba alrededor del 45% y el 55%. En 2020 esa tendencia cambió y la relación es más cercana al 60% para gratuidad y el 40% para matrícula.

Las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) pueden ser analizadas desde tres perspectivas: fiscal, el acceso al servicio y la eficiencia del servicio. Desde el punto de vista fiscal se han requerido reformas a los artículos 356 y 357 de la Constitución para que las transferencias no estuvieran sujetas a los Ingresos Corrientes de la Nación, debido a las fluctuaciones del ciclo económico las cuales generaban riesgo la asignación de recursos para salud y educación.

Fue a partir de las reformas de 2001 y 2007 que se logró disminuir la participación de las transferencias como porcentaje del ICN, al igual que una tendencia creciente de las transferencias en los periodos 2002-2008 y 2008-2016 (CGR, 2017). Por su parte, entre 2017 y 2020 se puede ver que hay una tendencia similar, las transferencias crecen de forma positiva,

Página 19 | 29

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA  
Edificio Nuevo del Congreso de la República.  
Carrera 7 # 8 -68 Bogotá D.C – Oficina 417B y 418B – Casillero 77 – Teléfono 432-5100 Ext: 3642  
juanm.daza@camara.gov.co



aunque presentando fluctuaciones entre años, en especial para 2019 donde se evidenció el mayor crecimiento en las asignaciones de recursos tanto en educación como en el total del SGP.

Finalmente, al efectuar el análisis al efecto redistributivo del SGP, la Contraloría General afirma que este tiende a ser progresivo en la medida en que la población más pobre recibe, proporcionalmente, una cantidad mayor de recursos. Sin embargo, analizar los resultados sectoriales en términos de convergencia y de lo que se ha denominado como “movilidad municipal” (CGR, 2017), se observa reducción de las brechas a un ritmo muy lento, sobre todo en el caso de los indicadores de educación, errar brechas en este sector puede tomar entre 30 y 48 años.

Si bien es necesaria la inyección de recursos adicionales a los territorios más rezagados, es clave para el desarrollo sostenible del país a largo plazo, focalizar esfuerzos en el fortalecimiento institucional de los municipios con bajas capacidades. Es claro que muchos de esos municipios difícilmente logran ser auto-sostenibles por lo que es fundamental trabajar en su desarrollo institucional para lograr una mayor generación de recursos propios (Bonet y Ayala, 2016). La provisión de servicios públicos puede verse afectada cuando los intereses de las élites locales superan las capacidades administrativas de los gobiernos locales, es decir, hay una apropiación de la renta económica que disminuye la inversión en capital humano y desacelera el crecimiento económico del país.

**5. COMISIÓN DE ALTO NIVEL – PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

El Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019) en su artículo 188 estableció la creación de una Comisión del Alto Nivel, liderada desde el Gobierno nacional por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, con la responsabilidad de elaborar una propuesta de acto legislativo para presentar al Congreso de la República, el cual avance hacia una reforma constitucional orientada a lograr el incremento real y progresivo de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).

**Artículo 188. Comisión para la revisión del sistema general de participaciones.**  
*Créase una Comisión de alto nivel, que se instalará dentro de los dos (2) meses siguientes contados a partir de la expedición y entrada en vigencia del presente Plan Nacional de Desarrollo, y sesionará durante los seis (6) meses siguientes, para elaborar una propuesta de acto legislativo que incremente real y progresivamente los recursos del Sistema General de Participaciones.*

Página 20 | 29

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA  
Edificio Nuevo del Congreso de la República.  
Carrera 7 # 8 -68 Bogotá D.C – Oficina 417B y 418B – Casillero 77 – Teléfono 432-5100 Ext: 3642  
juanm.daza@camara.gov.co



*La Comisión estará bajo el liderazgo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, y harán parte de ella: el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio del Interior, la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación, la Federación Colombiana de Municipios, Asocapitales y la Federación Nacional de Departamentos, agremiaciones, organizaciones y sectores sociales involucrados en las transferencias del Sistema General de Participaciones.*

Citado artículo establece que la Comisión esté bajo el liderazgo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación y harán parte de ella: el Ministerio de Educación Nacional; el Ministerio de Salud y Protección Social; el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; el Ministerio del Interior; la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación; la Federación Colombiana de Municipios; Asocapitales y la Federación Nacional de Departamentos, agremiaciones, organizaciones y sectores sociales involucrados en las transferencias del Sistema General de Participaciones.

En el marco del cumplimiento del artículo 188 del Plan Nacional de Desarrollo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su condición de líder de la mesa, dicha Comisión de Alto Nivel el 25 de julio de 2019, sesión en la que se determinó la creación de tres mesas técnicas sectoriales (Salud, Educación, Agua Potable y Sanearamiento Básico) para avanzar en el análisis y presentación de propuestas de reforma para la consideración de la Comisión de Alto Nivel.

Según concepto emitido a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes por el Ministerio de Educación frente a modificaciones al Sistema General de Participaciones, se expone que, se conformó la Mesa Técnica Sectorial de Educación, integrada por los ministerios de Educación Nacional y de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación, la Federación Colombiana de Municipios, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales y la Federación Nacional de Departamentos, bajo la presidencia de la Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media. Dicha mesa en particular realizó 16 reuniones técnicas entre el 30 de agosto de 2019 y el 3 de abril de 2020, en las cuales se analizaron todos los aspectos relacionados con el servicio educativo, avances y proyecciones de ingresos y coberturas previstas en el contexto de una posible reforma constitucional en el marco del cierre de las brechas o necesidades de inversión sectoriales y enfocada al mejoramiento de la calidad en el servicio público de educación.

Culminado el período de análisis, los integrantes de la mesa técnica sectorial de educación acordaron presentar las propuestas de reforma, cuyo contenido coincide con los propósitos de

Página 21 | 29

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA  
Edificio Nuevo del Congreso de la República.  
Carrera 7 # 8 -68 Bogotá D.C – Oficina 417B y 418B – Casillero 77 – Teléfono 432-5100 Ext: 3642  
juanm.daza@camara.gov.co



crecimiento presupuestal real y progresivo para el cierre de brechas y la concurrencia de fuentes de financiación. Con la finalización de la Mesa Sectorial de Educación para la reforma constitucional del Sistema, presidida por esta Cartera, se remitieron las cinco propuestas recibidas y deliberadas en la mesa para ponerlas en consideración de la Comisión de Alto Nivel para la consolidación de un proyecto definitivo de acto legislativo de reforma al Sistema General de Participaciones, junto con las propuestas de los demás sectores que hacen parte de la Comisión de Alto Nivel.

Según lo determinado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, y como fue ratificado en los acuerdos con FECODE de 2021, el Ministerio de Educación Nacional se encuentra trabajando con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, quienes ejercen la Secretaría Técnica de la Comisión de Alto Nivel para la revisión del SGP, para que se reactive la Comisión con el objeto de retomar el trabajo de la reforma bajo la nueva proyección del Marco Fiscal de Mediano Plazo y de crecimiento económico, el cual ha sido ajustado a las realidades económicas resultantes de la afectación en la actividad productiva como resultado de la pandemia del Covid-19.

De conformidad con lo anterior, es fundamental que el estudio de las iniciativas relacionadas con el Sistema General de Participaciones tenga en cuenta el trabajo desarrollado en la Comisión de Alto Nivel creada para tal fin mediante la Ley 1955 de 2019.

**6. MATRICULA CERO – LEY DE INVERSIÓN SOCIAL**

El Gobierno Nacional, con la sanción de la Ley 1955 de 2019 por medio de la cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” incorporó la estrategia de gradualidad en la gratuidad en el acceso a la educación superior pública de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad socio económica. En concordancia, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Educación diseñó el Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior “Generación E” que, en colaboración con el Programa Jóvenes en Acción del Departamento de Prosperidad Social promovió el acceso de jóvenes del país para que estos accedan a la oferta educativa de las 63 Instituciones de Educación Superior públicas del país, siendo ellos beneficiados del 100% del pago del valor de la matrícula y además de apoyos de sostenimiento para contrarrestar la deserción.

**ARTÍCULO 185. AVANCE EN EL ACCESO EN EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA.** El Gobierno nacional avanzará en un proceso gradual para el acceso, permanencia y graduación en la educación superior pública de la población en condiciones

Página 22 | 29

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA  
Edificio Nuevo del Congreso de la República.  
Carrera 7 # 8 -68 Bogotá D.C – Oficina 417B y 418B – Casillero 77 – Teléfono 432-5100 Ext: 3642  
juanm.daza@camara.gov.co



de vulnerabilidad, incluida la rural, que sea admitida en una institución de educación superior pública, de formación técnica profesional, tecnológica y universitaria. Para este fin, podrán establecerse apoyos para pago de matrícula a través del ICETEX y subsidios de sostenimiento con cargo a programas del Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y otras fuentes.

Con motivo de la emergencia sanitaria a causa del COVID-19 el Gobierno Nacional implementó acciones para mitigar los efectos causados por la pandemia en la educación superior pública del país. Se estableció la línea de auxilios para el pago de la matrícula de los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, matriculados en programas educativos de pregrado de las IES públicas por medio del Decreto Legislativo 662 de 2020<sup>1</sup>, destinando un total de \$97.500 millones de pesos en el segundo periodo del 2020 y \$ 98.800 millones de pesos en el primer periodo del 2021 (MinEduación, 2021). En concordancia, el Decreto emitido por el Gobierno Nacional creó el Fondo de Solidaridad para la Educación (FSE) y en compañía de algunas IES públicas aplicaron descuentos adicionales para complementar la cobertura de pago de matrícula durante los dos meses mencionados.

La información suministrada por las Instituciones en sus Planes de Auxilio de Matrícula, permiten identificar que al menos 507 mil estudiantes tuvieron cobertura completa para el pago de su matrícula en el segundo semestre del 2020, y una cifra similar se alcanzará en el primer semestre del 2021. Sin embargo, a pesar de los grandes resultados generados por las decisiones del Gobierno Nacional en materia de educación superior, como promesa de gobierno se hace necesario mantener y ampliar diversos instrumentos que permitan mitigar las afectaciones que hoy en día se siguen presentando por la pandemia. Es en este sentido, el Presidente de la República anunció el 11 de mayo del presente año continuar con la gratuidad en la matrícula para cerca del 700.000 estudiantes de los estratos 1, 2 y 3, que representa el 97% de los estudiantes de pregrado de las Instituciones Educativas públicas vinculadas al Ministerio de Educación Nacional. Para ello, la política pública se focaliza en financiar y cubrir la matrícula neta<sup>2</sup> a través de Generación E, el FSE y los aportes solidarios de las entidades territoriales.

<sup>1</sup> 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"

<sup>2</sup> La medida se construye sobre reconocer que la matrícula bruta hoy en día cuenta con descuentos permanentes financiados con recursos propios del gobierno nacional, los gobiernos locales y de las propias instituciones de educación superior, lo cual genera el valor de la matrícula neta.



Los recursos serán girados a las instituciones de acuerdo con los mecanismos particulares definidos para cada programa o estrategia. En el caso del programa "Generación E", los recursos son administrados a través del Fondo<sup>3</sup> creado para tal fin con ICETEX, entidad que se encarga de hacer el giro correspondiente a las instituciones, con base en los listados de estudiantes cuyo beneficio ha sido aprobado, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por el programa (MinEduación, 2021).

Finalmente, el Gobierno Nacional presentó la iniciativa al Congreso de la República para convertirla en Política de Estado y acción permanente a partir de 2022. Teniendo en cuenta el anterior contexto, con la sanción de la Ley 2155 de 2021 por medio de la cual se expide la ley de inversión social, la cual adopta un conjunto de medidas de política fiscal para fortalecer el gasto social, se aprobó la matrícula cero y acceso a la educación superior.

**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, adoptese 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 SISBEN IV 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.

<sup>3</sup> Los recursos aportados por el Programa Generación E se administran bajo el Convenio marco interadministrativo No. 1166 de 2018 cuyo objeto es "Aunar esfuerzos entre el Ministerio de Educación Nacional, el ICETEX y el Departamento para la Prosperidad Social, con el fin de fortalecer estrategias que permitan fomentar el acceso a la educación superior a estudiantes en situación de ICETEX del vulnerabilidad económica a través de instrumentos que estimulen la gradualidad en la gratuidad en IES públicas y reconozcan el mérito académico en IES públicas y privadas", del cual se deriva el convenio No.001 de 2019 que reglamenta el fondo específico para el componente de Equidad.



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 periodo de estudios.

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

**7. BIBLIOGRAFÍA**

Bonet, J., & Ayala, J. (2016). *La brecha fiscal territorial en Colombia*. Borradores de Economía (235).

Bonet, J., Pérez, G., & Ayala, J. (2016). *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. En J. Bonet, & L. Neira, Sistema de Transferencias Subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia (pág. 200). Bogotá: Banco de la República.

Contraloría General de la República (2017). *Efecto Redistributivo del SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES Resultados y Perspectivas en los Sectores de Salud y Educación*. CNR.

Contreras, J. Enrique. (2016). *El Sistema intergubernamental de transferencias territoriales en Colombia*. (pp. 90-103). Revista Economía Colombiana. Ed. 347. Contraloría General de la República.

Iregui, A. M., Ramos, J., & Saavedra, L. A. (2001). *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia*. Borradores de economía, núm. 381, Banco de la República, Bogotá.

Galvis, L. A. (2014). *Eficiencia en el uso de los recursos del SGP: los casos de la salud y la educación*. CEER.



Lobo Tovar, J. S. (2020). *Sistema General de Participaciones: Provisión del Servicio Educativo*. Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP, Bogotá D.C. – Colombia.

Ministerio de Educación Nacional (2021). *Gradualidad en la gratuidad en el acceso a la educación superior pública. Estrategia de matrícula cero para los estudiantes de los estratos 1, 2 y 3 matriculados en las instituciones de Educación Superior públicas. Guía operativa para la implementación en 2021-2*. Gobierno Nacional de Colombia, Bogotá D.C.

Melo, L. (2005). *Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública colombiana*. Borradores de economía, No. 350. Banco de la República.

Roza, M. (2005). *Estudio de los efectos de la descentralización en el sector educativo*. Artículo realizado como tesis de maestría en economía de la universidad de los Andes.

**V. EXPOSICIÓN DE CONVENIENCIA**

Es de gran relevancia traer a discusión iniciativas que propongan garantizar la financiación de la matrícula cero para la totalidad de los programas técnicos, tecnológicos y de pregrado que ofrecen todas las instituciones de educación superior públicas del país. Sin embargo, teniendo en cuenta las nociones presentadas anteriormente, en mi calidad de ponente, me permito presentar los argumentos que soportan la solicitud de archivo que hoy presento ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, para su discusión y votación.

En primer lugar, me referiré al Sistema General de Participaciones establecido en la Ley 715 de 2001 - "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros." Esta Ley no solo establece que el Sistema General de Participaciones será utilizado para el sector de salud pública, educación y saneamiento básico, sino que además establece su conformación, la distribución y la destinación de los recursos, los montos para cada sector, las competencias de la Nación y de las entidades territoriales.

Así las cosas, considero no conveniente que a través de una reforma constitucional se incluya la financiación de la educación superior en los programas técnicos, tecnológicos y de pregrado en las instituciones públicas de educación superior del país por medio del Sistema General de Participaciones, ya que, como lo mencioné con antelación, es la Ley 715 de 2001 la que



establece los porcentajes, montos y los sectores que serán financiados con esos recursos, y finalmente esto produciría un efecto negativo al mecanismo de financiación del sector educación, más exactamente la Educación Preescolar, Básica y Media (EPBM).

Por otro lado, el Gobierno Nacional en la última reforma tributaria “Ley de Inversión Social” creó el programa “Matrícula Cero” como una política pública para fomentar la educación superior, mejorar el acceso a la educación en el nivel pregrado y garantizar 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 socioeconómicamente 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. 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.

Finalmente, debemos tener en cuenta que el programa “Matrícula Cero” se implementa como una política pública que tiene la finalidad de resolver una problemática de tipo económico, cultural y social, con vocación de permanencia y que sobrepasa los periodos de administración de este gobierno. Sin embargo, lo propuesto en esta iniciativa constitucional resulta alarmante, teniendo en cuenta que estamos realizando una modificación a Constitución Política para establecer la financiación a través del Sistema General de Participaciones de un programa o política pública que si bien tiene es muy conveniente en términos de mejorar el acceso a la educación superior del país y tiene vocación de permanencia, debemos tener en cuenta que dada la dinámica y variaciones de las condiciones políticas, económicas y sociales del país, puede dejar de existir.

En consideración y ante las constantes controversias entre la aplicabilidad de la política pública “Matrícula Cero” y su incorporación dentro del Sistema General de Participaciones, el cual actualmente transfiere por mandato de los artículos 256 y 257 de la Constitución Política a las entidades territoriales para la financiación de servicios de competencia territorial, entre ellos el servicio educativo de preescolar, básica y media; se generaría irremediablemente un desbalance presupuestal, dada a la inflexibilidad del gasto, afectando los servicios actualmente provistos. De igual forma, al encontrarse la “Matrícula Cero” establecida ya como Política de Estado por medio de la Ley de Inversión Social, su alcance, implementación y recursos destinados podrían afectarse por duplicidad de competencias sin coordinación alguna.

Página 27 | 29

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso de la República.  
Carrera 7 # 8 -68 Bogotá D.C – Oficina 417B y 418B – Casillero 77 – Teléfono 432-5100 Ext: 3642  
juanm.daza@camara.gov.co



**VI. CONFLICTO DE INTERÉS**

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 por la cual se modifica parcialmente la Ley 5° de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que existirá conflicto de interés, siempre y cuando se genere beneficios particulares, actuales y directos de los Congresistas, conforme a lo dispuesto en la Ley. De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

*“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

- a) **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente Proyecto de Acto Legislativo, conforme a lo dispuesto en el

Página 28 | 29

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso de la República.  
Carrera 7 # 8 -68 Bogotá D.C – Oficina 417B y 418B – Casillero 77 – Teléfono 432-5100 Ext: 3642  
juanm.daza@camara.gov.co



artículo 291 de la Ley 5° de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exige al Congresista de identificar causales adicionales.

**VII. PROPOSICIÓN**

De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ta de 1992 en el marco de la Constitución Política y la ley, presentamos ponencia negativa y en consecuencia se solicita a los miembros de la Honorables Comisión Primera de la Cámara de Representantes, archivar en Primer Debate el Proyecto de Acto Legislativo No. 279 de 2021 Cámara “Por medio del cual se modifica el artículo 356 de la Constitución Política de 1991, para implementar la matrícula cero en la educación pública superior como política de Estado permanente”.

Del Honorables Representantes:

**JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.  
Partido Centro Democrático

Página 29 | 29

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso de la República.  
Carrera 7 # 8 -68 Bogotá D.C – Oficina 417B y 418B – Casillero 77 – Teléfono 432-5100 Ext: 3642  
juanm.daza@camara.gov.co