



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 767

Bogotá, D. C., viernes, 8 de septiembre de 2017

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariatsenado.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 39 DE 2017 SENADO

por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 31 de agosto de 2017

Doctora

SANDRA ELENA VILLADIEGO VILLADIEGO

Presidente

Comisión Sexta Constitucional

Honorable Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 39 de 2017 Senado, por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.

Respetada señora Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación que me fue encomendada, con todo respeto, presento ante la Comisión Sexta del Senado, para su discusión y aprobación, el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 39 de 2017 Senado, por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley tiene como objeto mejorar el acceso a la educación, estableciendo de manera gradual y progresiva la gratuidad en la educación superior pública de derechos de matrícula, conforme los requisitos que se establecen en este proyecto.

2. Antecedentes del proyecto de ley

El proyecto de ley corresponde a una iniciativa presentada por el honorable Senador Luis Fernando Duque García, el día 26 de julio de 2017, ante la Secretaría General del Senado de la República.

Fue remitido a la Comisión Sexta Constitucional Permanente correspondiéndole el número 39 de 2017, siendo designado como ponente el suscrito.

En cumplimiento del trámite legislativo y del principio de publicidad, el proyecto original fue publicado en la *Gaceta del Congreso* Senado número 627 de 2017.

3. Justificación del proyecto

El presente proyecto tiene como propósito establecer la gratuidad en la educación superior para las personas de nivel uno (1) y dos (2) del Sisbén que deseen adelantar estudios universitarios, tecnológicos o técnicos en instituciones educativas de carácter público.

Uno de los propósitos esenciales del proyecto es desarrollar y adoptar la educación como motor de crecimiento social y económico en Colombia. Sobre este punto se ha soportado que la universidad es protagonista de un modelo de desarrollo al afirmarse que:

Las sociedades han confiado en las instituciones educativas la tarea de contribuir al proceso de formación de niños, jóvenes y adultos. Consideran a la universidad, especialmente, uno de los motores de desarrollo socioeconómico y uno de los polos de la educación¹.

Dicho propósito tiene como sustento general los diferentes compromisos adquiridos por el Estado colombiano y, en particular, con el deseo de satisfacer el derecho a la educación, ampliando su cobertura, por medio de la implementación de la gratuidad, de manera progresiva, en la educación superior en instituciones educativas de carácter público.

El mencionado propósito general tiene como sustento, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual establece en el artículo 26:

¹ 1. Ramírez Orozco, S. L. (2013). La universidad del siglo XXI. Bogotá: Universidad Católica. Disponible en: [http://publicaciones.ucatolica.edu.co/uflip/persona-educacion-y-cultura/pubData/source/persona-educacion-y-cultura.pdf]

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.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales^[2] en su artículo 13 establece que:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene 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. Conviene 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 accesible 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;

El artículo 67 de la Constitución Política establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Señala igualmente que la Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, conforme lo determine la Constitución Política y la ley. A su vez, señala que la educación es gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlo, criterio que se tiene en cuenta en el presente proyecto al determinar a un grupo especial vulnerable que económicamente no cuenta con las facilidades de sufragar educación superior.

Para el caso del presente proyecto, y en atención a la gradualidad, se tienen como grupos seleccionados el nivel 1 y 2 del Sisbén frente al cobro de derechos académicos, como un primer paso de progresividad. Igualmente, se tiene como referente para la financiación del Fondo Solidario de educación, el sistema de fuentes del Fondo de Reparación a Víctimas^[3].

La gratuidad versará sobre derechos académicos, los cuales corresponden a la prestación del servicio educativo, con excepción de los servicios complementarios y tendrá como criterio de acceso y permanencia a este beneficio el mérito académico.

Frente a este asunto, la Corte Constitucional se ha pronunciado en la Sentencia C-376 de 2010, en la cual ha señalado:

GRATUIDAD DE EDUCACIÓN BÁSICA PRIMARIA EN ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS ESTATALES-Obligación de exigibilidad inmediata/ GRATUIDAD DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN NIVELES DE SECUNDARIA Y SUPERIOR-Sujeta a progresividad y gradualidad/DERECHOS ACADÉMICOS EN ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS ESTATALES-Regulación sólo aplica respecto de la educación secundaria y superior.

Derivado de la interpretación del inciso 4º del artículo 67 de la Constitución, de conformidad con los estándares de protección establecidos en los Tratados Internacionales sobre el derecho a la educación, precisa la Corte que la gratuidad es un principio que se predica del derecho a la educación pública en cualquiera de sus niveles, en la medida que se trata de un mecanismo para lograr la accesibilidad de todos a este bien social. Sin embargo, para su implantación los Estados deben adoptar diferentes estrategias: la gratuidad como obligación inequívoca y de exigibilidad inmediata respecto de la enseñanza primaria, y progresividad en los niveles de secundaria y superior. En este sentido, el cobro de derechos académicos resulta incompatible con el principio de gratuidad universal de la educación en el nivel de primaria, comoquiera que se trata de una obligación inequívoca e inmediata del Estado; pero esos cobros pueden ser compatibles con la obligación del Estado de implantar progresivamente la gratuidad en los niveles de enseñanza secundaria y superior, siempre y cuando consulten de manera razonable la capacidad de pago de los individuos o las familias.

Colombia ya ha avanzado en la progresividad de la cobertura en la educación superior, una muestra de ello, corresponde al subsidio de educación superior, que establece el artículo 150 de la Ley 1450 de 2011^[4].

Si bien es cierto, los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3, son los estratos de menores ingresos, generalmente cuentan con personas que solamente alcanzan a cursar el bachillerato, y un bajo porcentaje logra ingresar a la educación superior. No obstante lo anterior, un diagnóstico de la deserción en Colombia, realizado en el marco del Sistema de Prevención de la Deserción en Educación Superior, Spadies, publicado por el Ministerio de Educación Nacional^[5] registra que hay menor deserción de estudiantes en los estratos más bajos: comparativamente el comportamiento de la deserción es así: 65% con ingresos familiares superiores a 15 salarios mínimos; 57% con ingresos mayores a 11 salarios mínimos y 45% con ingresos entre 1 y 3; hecho que evidencia el gran interés por estudiar.

4 “SUBSIDIOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. Los beneficiarios de créditos de educación superior de bajas condiciones socioeconómicas que pertenezcan al Sisbén 1, 2 y 3, solo pagarán el capital prestado durante la época de estudios si terminan la carrera. Los beneficiarios asumirán el pago del capital, más la inflación causada de acuerdo a los datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), generados en el periodo de amortización.

5 Ministerio de Educación Nacional. Boletín informativo número 14, febrero, 2010. (On line). Consulta http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-254702_boletin_14.pdf

² 2. Aprobado por Colombia por medio de la Ley 74 de 1968.

³ Ley 1448 de 2011.

El mismo estudio, muestra que en 1998 el 23% provenía de familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos y para 2008 esa proporción había ascendido al 50%, lo que debe motivar al Congreso para disminuir esa creciente vulnerabilidad socioeconómica, mediante el presente proyecto de ley, a las clases menos favorecidas.

Sin embargo, tal como lo evidencian las cifras, Colombia es un país de grandes desigualdades sociales, que deben zanjarse, y para cumplir los preceptos constitucionales de implantar progresivamente la gratuidad en la enseñanza superior, se pretende con este proyecto de ley, promover el acceso a la educación superior, entre los sectores menos favorecidos de la sociedad.

Finalmente, es importante señalar que la presente iniciativa ya había sido tramitada en el Congreso de la República (Proyecto 10 de 2014 Senado), llegando hasta la publicación de ponencia positiva en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de Senado (*Gaceta del Congreso* número 665 de 2014), con pliego de modificaciones. Dichas modificaciones, de autoría del Senador Mario Alberto Fernández Alcocer, son atendidas, por su valioso aporte, en el proyecto radicado bajo el número 86/2015 Senado, el cual es archivado por tránsito de legislatura a pesar de contar con ponencia positiva en primer debate.

Para la legislatura de 2016 es tramitado nuevamente bajo el número 55/16 Senado, pero por plazos legislativos es retirado. Así las cosas, y adoptando las mejoras del proyecto en sus anteriores trámites y por considerar su importancia en el mejoramiento de la educación superior y el desarrollo social, se radica nuevamente la iniciativa.

Es importante señalar que el presente proyecto autoriza -mas no ordena- al Gobierno nacional incluir en sus presupuestos generales las apropiaciones necesarias para el financiamiento del proyecto de ley. Esta diferencia es importante registrarse para verificar la incidencia de la Ley 819 de 2003 la cual hace explícita la orden de registrar el impacto fiscal en aquellos casos donde se ordene gasto. Por ello debe recordarse que la Corte Constitucional en Sentencia C-373/10, precisó:

Así las cosas, para decidir de fondo sobre las objeciones formuladas, la Corte estima indispensable reiterar su jurisprudencia referente a la diferencia entre la autorización del gasto y la orden de efectuarlo, a fin de determinar, a la luz de estos criterios, cuál es la situación del artículo objetado.

4.1. Esta Corporación se ha pronunciado en múltiples ocasiones acerca de la constitucionalidad de normas que autorizan la realización de ciertos gastos. De manera general, la Corte ha señalado que dichas autorizaciones no vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno.

Desde muy temprano en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, esta Corporación ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, pero corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual del Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos...

De acuerdo con la línea jurisprudencial en la materia, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra un mandato imperativo dirigido al ejecutivo, caso en el cual es inexecutable, o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto, evento en el cual es perfectamente legítima. En la Sentencia C-782 de 2001, por ejemplo, la Corte declaró executable una disposición legal que se había expedido con el propósito de exaltar la memoria de un personaje público y mediante la cual se autorizaba al gobierno a realizar ciertos gastos.

Adicionalmente, la Corte Constitucional en Sentencia C-1197/08 señaló:

No puede existir entonces reparo de inconstitucionalidad en contra de normas que se limiten a autorizar al Gobierno nacional para incluir un gasto, sin que le impongan hacerlo. En estos eventos, no se desconoce la Ley Orgánica del Presupuesto, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos incorporados y autorizados en la ley^[6].

4. Modificaciones al proyecto

La presente ponencia propone realizar modificaciones en la exposición de motivos y articulado del proyecto de ley, en los siguientes aspectos.

Primero, es importante tener en cuenta que las Universidades Públicas son entes estatales autónomos que tienen un régimen especial dado por la ley, particularmente por la Ley 30 de 1992.

El artículo 69 de la Constitución Política establece:

“Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria.

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

Por su parte el artículo 28 de la Ley 30 de 1992, se refiere al tema de la autonomía universitaria así:

“Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”.

Al respecto la Corte Constitucional bajo su fallo de Tutela T-1073 de 2016 determinó lo siguiente:

“3.2. **La autonomía universitaria.** La autonomía universitaria se fundamenta en la libertad que tienen las universidades de regular las relaciones que surgen en

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1197 de 4 de diciembre de 2008, M.P.: NILSON PINILLA PINILLA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1197-08.htm>]

desarrollo de la actividad académica, pudiendo establecer un conjunto de disposiciones que regirán a su interior, en todos sus aspectos académicos, administrativos y financieros.

En criterio de esta corporación, se ha considerado que la autonomía universitaria es “la capacidad de autorregulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior”.

Por lo anterior, es de suma importancia tener en cuenta para el proyecto de ley estar en concordancia con el principio de la autonomía universitaria.

En segundo lugar, teniendo presente que la educación de calidad, conforme a lo manifestado por el Ministerio de Educación Nacional, es aquella que forma mejores seres humanos y una educación que genera oportunidades legítimas de progreso y prosperidad para ellos y para el país, es de suma importancia que las personas que puedan resultar beneficiadas con la gratuidad en la educación superior, más allá de ser admitidas por las Universidades conforme al principio de autonomía universitaria, es necesario que tengan un compromiso de esforzarse y ser dedicados en sus estudios y en el caso que no cumplan con esto, como por ejemplo reprobar el semestre o año académico, según el caso, pierdan la gratuidad en la educación superior pública, y así darle oportunidad de estudiar a otras personas que quieran progresar.

5. Pliego de modificaciones

De acuerdo a lo anterior, sugerimos realizar las siguientes modificaciones, en forma que se detalla a continuación. El aparte que se subraya con negrilla, es la propuesta de modificación para primer debate.

1. Modifíquese el título del Proyecto el cual quedará de la siguiente manera:

“por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto mejorar el acceso a la educación, estableciendo de manera gradual y progresiva la gratuidad en la educación superior pública de derechos de matrícula, conforme los requisitos que se establecen en la presente ley.

Artículo 2º. Requisitos para obtener el beneficio de la gratuidad. El beneficiario de la gratuidad en la educación superior pública deberá cumplir y acreditar los siguientes requisitos:

1. Haber sido admitido en un programa académico de pregrado en una institución oficial de educación superior.
2. Pertener al nivel uno (1), o dos (2) del Sisbén.

Artículo 3º. Cobertura de la gratuidad. El Gobierno nacional promoverá que la gratuidad de la educación superior en instituciones oficiales se vaya implementando progresivamente de acuerdo con las capacidades reales del Estado colombiano.

Las personas objeto de la presente ley solo podrán beneficiarse con la gratuidad en la educación superior para efectos de un programa en educación superior en el nivel de pregrado.

Las personas que quieran beneficiarse con la gratuidad en la educación superior pública deberán cumplir con las exigencias y requisitos que las instituciones oficiales de educación superior establezcan, conforme a su autonomía universitaria.

2. Modifíquese el artículo 4º del Proyecto el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 4º. Pérdida del derecho a la gratuidad estudiantil en la educación superior pública. El estudiante favorecido con la gratuidad en la educación superior pública perderá dicho beneficio en los siguientes casos:

1. Por haber sido sancionado disciplinariamente con expulsión, suspensión o matrícula condicional, por violación a los reglamentos internos de las instituciones oficiales de educación superior.

2. Inasistencia injustificada a clases **por más de diez días.**

3. Por haber perdido la calidad de estudiante por razones de bajo desempeño académico según los reglamentos internos de cada institución oficial de educación superior y en concordancia con el principio de autonomía universitaria.

Artículo 5º. Contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria. Los estudiantes beneficiados con la presente ley podrán optar por alguna de las siguientes alternativas a manera de contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria:

1. Brindar gratuitamente a la comunidad local del domicilio del estudiante sus competencias para la creación de proyectos de desarrollo que brinden satisfacción al interés general.

Los presentes proyectos podrán ser catalogados como experiencias exitosas para efectos de apoyo por parte del Gobierno nacional, departamental y municipal, los cuales podrán ser desarrollados a través de contratos de ciencia y tecnología.

2. Prestar gratuitamente sus servicios profesionales, tecnológicos o técnicos a la institución oficial de educación superior de la cual es egresado durante un término de seis (6) meses. Lo anterior respetando el principio de autonomía universitaria.

3. Prestar gratuitamente sus servicios profesionales, tecnológicos o técnicos en los diferentes programas que tengan relación con el conflicto interno y posconflicto.

Parágrafo. Las anteriores alternativas de contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria deberán ser certificadas como experiencia profesional.

Artículo 6º. Registro de gratuidad en la educación superior pública. Créese el registro de gratuidad en la educación superior pública a cargo del Ministerio de Educación en donde se incorporará información relacionada con los aspectos de que trata la presente ley, conforme la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno nacional.

3. Modifíquese el artículo 7º del Proyecto el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 7º. Fondo Solidario de Educación. Créese ~~Crease~~ el Fondo Solidario de Educación, como una cuenta especial sin personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el Ministerio de Educación, para efectos de financiar la gratuidad de la educación superior pública. Los recursos del Fondo se ejecutarán conforme a las reglas del derecho privado y los principios generales de la contratación pública.

El Fondo estará conformado por las siguientes fuentes:

1. Las contribuciones voluntarias efectuadas por gobiernos, organizaciones internacionales, particulares, sociedades y otras entidades.

2. Las sumas recaudadas por entidades financieras como resultado de la opción de donación voluntaria

al finalizar las transacciones en cajeros electrónicos y transacciones por Internet.

3. Las sumas recaudadas por almacenes de cadena y grandes supermercados por concepto de donación voluntaria de la suma requerida para el redondeo de las vueltas.

4. Las provenientes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, conforme la autorización de que trata el artículo 8° de la presente ley.

Parágrafo 1°. Las entidades financieras podrán disponer las medidas necesarias para informar a sus usuarios y clientes de cajeros electrónicos y portales de internet, sobre la opción de contribuir al Fondo Solidario de Educación de que trata el presente artículo, mediante la donación de una suma autorizada de manera periódica o fija.

Parágrafo 2°. Los almacenes de cadena y grandes supermercados dispondrán las medidas necesarias para informar a sus clientes acerca de la opción de contribuir voluntariamente al Fondo Solidario de Educación de que trata el presente artículo mediante la donación de la suma requerida para el redondeo de las vueltas.

Parágrafo 3°. El recaudo y la destinación de los recursos del Fondo solidario de educación serán reglamentados por el Gobierno nacional.

Parágrafo 4°. Para efectos de cumplir con la gratuidad en la educación superior pública, el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, creará un Plan Nacional de Financiación mediante un documento Conpes que propenda por la sostenibilidad de la ley, y adopte las medidas necesarias para garantizar el fortalecimiento de las fuentes de financiación señaladas en el presente artículo.

El desarrollo de las medidas a que se refiere la presente ley, deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento.

4. Modifíquese el artículo 8° del Proyecto el cual quedará de la siguiente manera:

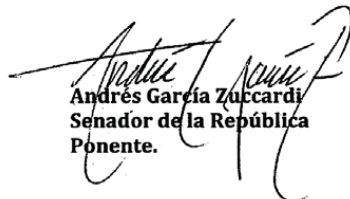
Artículo 8°. ~~Autorízase~~ Autorícese al Gobierno nacional para que incluya en sus presupuestos generales las apropiaciones necesarias para el financiamiento de esta ley.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

6. Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, me permito presentar ponencia positiva con las modificaciones propuestas y de manera respetuosa propongo a los honorables Senadores que integran la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado, dar primer debate al **Proyecto de ley número 39 de 2017 Senado**, por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,


Andrés García Zuccardi
 Senador de la República
 Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 39 DE 2017 SENADO

por el cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto mejorar el acceso a la educación, estableciendo de manera gradual y progresiva la gratuidad en la educación superior pública de derechos de matrícula, conforme los requisitos que se establecen en la presente ley.

Artículo 2°. Requisitos para obtener el beneficio de la gratuidad. El beneficiario de la gratuidad en la educación superior pública deberá cumplir y acreditar los siguientes requisitos:

1. Haber sido admitido en un programa académico de pregrado en una institución oficial de educación superior.

2. Pertener al nivel uno (1), o dos (2) del Sisbén.

Artículo 3°. Cobertura de la gratuidad. El Gobierno nacional promoverá que la gratuidad en la educación superior en instituciones oficiales se vaya implementando progresivamente de acuerdo con las capacidades reales del Estado colombiano.

Las personas objeto de la presente ley solo podrán beneficiarse con la gratuidad en la educación superior para efectos de un programa en educación superior en el nivel de pregrado.

Las personas que quieran beneficiarse con la gratuidad en la educación superior pública deberán cumplir con las exigencias y requisitos que las instituciones oficiales de educación superior establezcan, conforme a su autonomía universitaria.

Artículo 4°. Pérdida del derecho a la gratuidad estudiantil en la educación superior pública. El estudiante favorecido con la gratuidad en la educación superior pública perderá dicho beneficio en los siguientes casos:

1. Por haber sido sancionado disciplinariamente con expulsión, suspensión o matrícula condicional, por violación a los reglamentos internos de las instituciones oficiales de educación superior.

2. Inasistencia injustificada a clases por más de diez días.

3. Reprobar el semestre u año, según el periodo académico que se encuentre estipulado en la institución oficial de educación superior donde esté cursando sus estudios.

Artículo 5°. Contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria. Los estudiantes beneficiados con la presente ley podrán optar por alguna de las siguientes alternativas a manera de contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria:

1. Brindar gratuitamente a la comunidad local del domicilio del estudiante sus competencias para la creación de proyectos de desarrollo que brinden satisfacción al interés general.

Los presentes proyectos podrán ser catalogados como experiencias exitosas para efectos de apoyo por parte del Gobierno nacional, departamental y municipal, los cuales podrán ser desarrollados a través de contratos de ciencia y tecnología.

2. Prestar gratuitamente sus servicios profesionales, tecnológicos o técnicos a la institución oficial de educación superior de la cual es egresado durante un término de

seis (6) meses. Lo anterior respetando el principio de autonomía universitaria.

3. Prestar gratuitamente sus servicios profesionales, tecnológicos o técnicos en los diferentes programas que tengan relación con el conflicto interno y posconflicto.

Parágrafo. Las anteriores alternativas de contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria deberán ser certificadas como experiencia profesional.

Artículo 6º. Registro de gratuidad en la educación superior pública. Créase el registro de gratuidad en la educación superior pública a cargo del Ministerio de Educación en donde se incorporará información relacionada con los aspectos de que trata la presente ley, conforme a la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno nacional.

Artículo 7º. Fondo Solidario de Educación. Créase el Fondo Solidario de Educación, como una cuenta especial sin personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el Ministerio de Educación, para efectos de financiar la gratuidad de la educación superior pública. Los recursos del Fondo se ejecutarán conforme a las reglas del derecho privado y los principios generales de la contratación pública.

El Fondo estará conformado por las siguientes fuentes:

1. Las contribuciones voluntarias efectuadas por gobiernos, organizaciones internacionales, particulares, sociedades y otras entidades.

2. Las sumas recaudadas por entidades financieras como resultado de la opción de donación voluntaria al finalizar las transacciones en cajeros electrónicos y transacciones por Internet.

3. Las sumas recaudadas por almacenes de cadena y grandes supermercados por concepto de donación voluntaria de la suma requerida para el redondeo de las vueltas;

4. Las provenientes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, conforme a la autorización de que trata el artículo 8º de la presente ley.

Parágrafo 1º. Las entidades financieras podrán disponer las medidas necesarias para informar a sus usuarios y clientes de cajeros electrónicos y portales de internet, sobre la opción de contribuir al Fondo Solidario de Educación de que trata el presente artículo, mediante la donación de una suma autorizada de manera periódica o fija.

Parágrafo 2º. Los almacenes de cadena y grandes supermercados dispondrán las medidas necesarias para informar a sus clientes acerca de la opción de contribuir voluntariamente al Fondo Solidario de Educación de que trata el presente artículo mediante la donación de la suma requerida para el redondeo de las vueltas.

Parágrafo 3º. El recaudo y la destinación de los recursos del Fondo solidario de educación serán reglamentados por el Gobierno nacional.

Parágrafo 4º. Para efectos de cumplir con la gratuidad en la educación superior pública, el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, creará un Plan Nacional de Financiación mediante un documento Compes que propenda por la sostenibilidad de la ley, y adopte las medidas necesarias para garantizar el fortalecimiento de las fuentes de financiación señaladas en el presente artículo.

El desarrollo de las medidas a que se refiere la presente ley, deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento.

Artículo 8º. Autorícese al Gobierno nacional para que incluya en sus presupuestos generales las apropiaciones necesarias para el financiamiento de esta ley.

Artículo 9º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SEXTA DE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2016 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE 2016 CÁMARA, 74 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejurídico en los créditos educativos del Icetex.

Bogotá, D. C., 5 de septiembre de 2017

Señores

Senado de la República

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Doctor

JORGE ELIÉCER LAVERDE VARGAS

Secretario Comisión Sexta de Senado

E. S. D.

Referencia:	Proyecto de ley número 199 de 2016 Cámara, acumulado Proyecto de ley 207 de 2016 Cámara, 74 de 2017 Senado
Asunto:	Informe de ponencia para primer debate

Respetado doctor:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de la honorable Cámara de Representantes y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el informe de ponencia para primer debate en Comisión Sexta de Senado del **Proyecto de ley número 199 de 2016 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 207 de 2016 Cámara, 74 de 2017 Senado**, por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejurídico en los créditos educativos del Icetex.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO

El **Proyecto de ley número 199 de 2016 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 207 de 2016**, fueron presentados por iniciativa del Representante a la Cámara Rodrigo Lara Restrepo, el primero, el día veintitrés (23) de noviembre de 2016 y el segundo, el día veinticuatro (24) de noviembre de 2016, respectivamente.

El primer proyecto de ley se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 1041 de 2016 y el segundo proyecto se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 1099 de 2016, siendo remitidos para su correspondiente estudio a la Comisión Sexta de Cámara mediante “Nota Interna” número C.S.C.P. 3.6-009/2017, del primero (1º) de febrero de 2017, en la cual se designó al Representante Atilano Alonso Giraldo como ponente para elaborar informe de ponencia en primer debate ante la Comisión Sexta de la Cámara.

El ponente presentó una enmienda, que fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 422 de 2017. La enmienda atañe a eliminar los artículos 1º, 2º y 4º a 8º y mantener los artículos 3º y último. Además, concierne a la modificación del título del proyecto que será: “*por medio del cual se regula el cobro prejurídico en los créditos educativos del Icetex*”. El catorce (14) de junio de 2017 se le dio debate en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, con la aprobación unánime por parte de los honorables Representantes.

El dos (2) de agosto de 2017 la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de ley de la referencia con una votación mayoritaria. Y el nueve (9) de agosto de 2017 fue remitido por Secretaría General de Cámara al Senado de la República con el fin de que se surtan los debates al interior de dicha entidad.

El 16 de agosto de 2017, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de Senado designó como ponente al Senador Ángel Custodio Cabrera.

II. OBJETO DE LOS PROYECTOS DE LEY ACUMULADOS

El objeto del proyecto de ley de la referencia es adicionar un párrafo nuevo al artículo 2º de la Ley 1002 de 2005, por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, Icetex, en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones, correspondiente a establecer que los gastos del cobro prejurídico deben ser asumidos por el Icetex y no por los estudiantes beneficiarios de créditos educativos, tal y como está previsto en la actualidad.

III. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE LEGALIDAD DE LOS PROYECTOS DE LEY ACUMULADOS

En cuanto a la legalidad del proyecto de ley en curso no presenta ningún vicio en su trámite.

IV. CONSIDERACIONES

El Icetex es una entidad financiera del Estado, de naturaleza especial, que promueve y financia el acceso, permanencia y graduación en la educación superior en Colombia y en el exterior, a través del crédito educativo, la gestión de recursos de cooperación internacional y de terceros.

El artículo 2º de la Ley 1002 de 2005 establece que el Icetex tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos, a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros.

El Icetex cuenta con 652 mil beneficiarios, de los cuales cerca del 90% corresponde a personas de los estratos 1, 2 y 3. Durante el año 2015 se realizaron cerca de 60 mil créditos nuevos, así se ha apoyado desde el 2010 a más de 350 mil estudiantes en todas las modalidades de crédito. En el 2015 la cartera total con recursos propios del Icetex ascendió a 3.5 billones de pesos, discriminada entre las diferentes líneas de crédito.

Cobro prejurídico

Desde el año 2003 el Icetex empezó a realizar el cobro prejurídico y jurídico a los créditos vencidos cuya mora fuere mayor a los 60 o 90 días. La gestión del cobro prejurídico se refiere a actividades como llamadas, visitas al domicilio y demás actividades que impliquen el pago de la deuda, tales como intimidación o acoso (Tabla 1).

Tabla 1: Cobro prejurídico y jurídico

Cobro pre-jurídico	Cobro jurídico
Es la gestión para recuperar la cartera sin que se haya iniciado un proceso judicial:	El cobro que se hace ante el Juez.
Ejemplos:	Ejemplos:
i. Llamadas	i. Proceso declarativo
ii. Acoso	ii. Proceso ejecutivo
iii. Intimidación	
iv. Visitas al domicilio	

Este proceso lo han realizado casas de cobro jurídico especializadas, debido a que el Icetex no cuenta con la infraestructura ni capacidad para ello. De esta forma, en 2003 el Icetex suscribió contratos con tres (3) firmas de cobranza para la gestión de cobro prejurídico y jurídico por un término de dos (2) años, contratos que fueron prorrogados por un periodo de un (1) año. Al finalizar este contrato, en el año 2006 se realizó un nuevo contrato con cuatro (4) firmas de cobranza que estuvo vigente hasta diciembre de 2010. Estas empresas eran: UT León Asociados e Inveranivo, Covinoc S.A., Promociones y Cobranzas Beta S.A. e Interaudit S.A. En 2013 se llevó a cabo una nueva licitación para contratar hasta seis (6) firmas para prestar este servicio por un periodo de 24 meses. De este proceso se seleccionaron dos (2) firmas de cobranza: León & Asociados y Activabogados. Este contrato se realizó por un valor de \$2.500 millones de pesos.

Los honorarios de las firmas de cobranza, que son asumidos por los estudiantes, se calculan de acuerdo con la edad de vencimiento de los créditos y el monto recaudado por cada una de ellas. Entre mayor sea el tiempo de mora mayor es la tasa de honorarios a cobrar. El Icetex estableció tres rangos para ello y un tope máximo a cobrar. En la última licitación realizada, se fijó una tasa de honorarios promedio de 7,8% (Tabla 2).

Tabla 2: Tasa de honorarios 2014-2015

Honorarios 2014-2015	
De 91 a 180	7%
181 a 360	8%
Mayor a 360	9%
Promedio	7.8%

Fuente: ICETEX.

Esto resulta supremamente gravoso para los estudiantes y deudores porque las firmas de cobranza estaban haciendo un negocio millonario con las dificultades y el desempleo de los beneficiarios del Icetex. Las ganancias de las firmas cobranza entre 2007-2013 ascendieron a más de \$30 mil millones de pesos. Estas ganancias parten del recaudo realizado por las firmas, que en ese periodo ascendió a más de \$375 mil millones de pesos y aplicando una tasa promedio de honorarios del periodo de ocho punto siete por ciento (8.7%) (Tabla 3).

Tabla 3: Valor recaudado y honorarios de las firmas de cobranza

Periodo	Recaudo	Honorarios
2007-2009*	114,000,000,000	9,880,000,000
2010	23,228,379,314	2,013,126,207
2011	76,950,489,713	6,669,042,442
2012	104,507,805,870	9,057,343,175
2013*	56,532,218,589	4,899,458,944
Total	375,218,893,486	32,518,970,769

Fuente: ICETEX. *El recaudo para el año 2009 y 2013 es hasta el mes de agosto

Ahora bien, desde 2016 el Icetex asumió directamente la gestión del cobro prejurídico, sin embargo, para ello contrató los servicios de un centro de contacto. No obstante, en la práctica es el estudiante quien asume el valor del cobro prejurídico, pues en promedio debe pagar 7.5% del monto recaudado en mora, con el fin de asumir los gastos de administrativos de cobranza.

La cartera en cobro prejurídico a abril de 2016 asciende a más de 236 mil millones de pesos. Esta cartera corresponde a un total de 35 mil obligaciones, que sería,

aproximadamente, el número de estudiantes que estarían asumiendo los gastos de cobranza prejurídica y, por lo tanto, ven incrementar su deuda.

En este sentido, la deuda para el estudiante se incrementa en más del 7% por cuenta de los honorarios de las firmas de cobranza o del centro de llamadas de Icetex. Todo lo anterior sin tener consideración de las dificultades de la capitalización de intereses, que hace que un estudiante termine con deudas sumamente elevadas.

Esto es especialmente preocupante para el 20% de la población recién graduada que no logra vincularse a un empleo formal, situación que afecta en mayor medida a los estudiantes que obtuvieron título de formación tecnológica y técnico profesional pues el porcentaje que no encuentra un empleo es del 25% y 41% respectivamente. Esto sumado a que el 28% de los recién graduados únicamente encuentra empleo después de 3 meses, periodo suficiente para ingresar en el proceso de cobro prejurídico (Ministerio de Educación¹).

En este orden de ideas, el cobro prejurídico es problemático debido a que son los estudiantes quienes deben asumir los honorarios de las firmas de cobranza. Esta es una carga adicional a las respectivas deudas de los estudiantes y no cumple con su rol de facilitar la movilidad social. Así, los honorarios del cobro prejurídico para un estudiante serían entre el 15% y 20% de su salario mensual de recién graduado.

Por ello, se especificó en la normatividad que los créditos con carácter social deben estar exentos del cobro prejurídico. De esta forma lo subrayó la Corte Constitucional que en la Sentencia C-136 de 1999 del Magistrado Ponente José Gregorio Hernández declaró que el cobro prejurídico en los créditos de vivienda es inconstitucional, al respecto señaló:

“...una práctica que en sí misma aparece como injusta y desproporcionada respecto del deudor, ya que lo obliga a asumir, sin proceso judicial de por medio, los costos de una cobranza que, en esa etapa, debe sufragar íntegramente el interesado, que no es nadie diferente de la entidad acreedora”.

“...no solamente significa atropello injustificado e inadmisibles al deudor sino un nuevo escollo, desde el punto de vista económico, para solucionar la crisis de los deudores de créditos hipotecarios, dados los altos costos financieros agravados por la mora y por cargas adicionales, que convierten en cometidos imposibles el pago o la disminución de la deuda”.

En tanto, la Superintendencia Financiera en la Circular Externa número 085 de diciembre de 2000 señala:

“los gastos en que incurran las entidades financieras, por concepto de la cobranza de cartera de créditos hipotecarios individuales para vivienda, correrán por cuenta de la respectiva institución vigilada hasta el momento en que se presente demanda judicial, es decir, el gasto denominado prejurídico de ninguna manera puede ser transferido al deudor”.

Por su parte, en la Circular Externa número 048 de septiembre 2008 subraya:

“...la gestión de cobranza realizada por entidades vigiladas o por terceros autorizados por estas deberá efectuarse con profesionalismo, garantizando el respeto de los consumidores financieros y absteniéndose de abusar de su posición dominante contractual. Constituyen formas indebidas de cobranza, por ejemplo, aquellas que buscan presionar el pago poniendo en conocimiento de

terceros que no son parte de la relación crediticia, y a las que no asiste un interés respaldado en razones legales o de orden público”.

Por este motivo, el proyecto de ley de la referencia busca que los costos asociados al cobro prejurídico no sean asumidos por los estudiantes, sino por el contrario, pretende que estos sean asumidos por el Icetex.

PROPOSICIÓN

Por las razones y consideraciones anteriormente expuestas, propongo y solicito a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, aprobar el informe de ponencia para primer debate en Senado al **Proyecto de ley número 199 de 2016 Cámara, Acumulado con el Proyecto de ley número 207 de 2016 Cámara, número 74 de 2017 Senado, por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejurídico en los créditos educativos del Icetex”.**

Atentamente,



ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ
Senador

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2016 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE 2016 CÁMARA, 74 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejurídico en los créditos educativos del Icetex.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 2º de la Ley 1002 de 2005, el cual dirá así:

Parágrafo 5º. El Icetex, para todos los efectos, asumirá los gastos en que incurra por concepto de la cobranza prejurídica de cartera de créditos educativos hasta el momento en que se notifique el auto admisorio de la demanda.

Artículo 2º. Vigencias y derogatorias. La presente ley entra en vigencia desde el mismo momento de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ
Senador

CONTENIDO

Gaceta número 767 - viernes 8 de septiembre de 2017

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 39 de 2017 Senado, por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia Texto propuesto para primer debate en comisión sexta de senado al proyecto de ley número 199 de 2016 cámara, acumulado con el proyecto de ley número 207 de 2016 Cámara, 74 de 2017 Senado, por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejurídico en los créditos educativos del Icetex.	6

¹ Boletín N° 20. Abril de 2012. Capital humano para el avance colombiano.