



**LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA**  
Senador de la República

1

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ de 2017 SENADO**

“Por la 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. Pertenecer al nivel uno (01) o dos (02) del sisben.

**Artículo 3°. 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.

**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:



**LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA**  
Senador de la República

2

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.

**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 (06) 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 6°. 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.

**Artículo 7°. 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 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.



**LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA**  
Senador de la República

4

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 8.** Autorízase 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.

**LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA**  
**Senador**



**LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA**  
Senador de la República

5

## EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto tiene como propósito establecer la gratuidad en la educación superior para las personas de nivel uno (01) y dos (02) del sisben 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 socio-económico y uno de los polos de la educación.”<sup>1</sup>

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. 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**”. – **Negrilla fuera de texto** -.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales<sup>2</sup> en su artículo 13 establece que:

---

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>]

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



**LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA**  
Senador de la República

6

“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;**

**(...)”. - Negrilla fuera de texto -**

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 tiene como grupo seleccionado el nivel 1 y 2 del Sisben 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.<sup>3</sup>

---

3. Ley 1448 de 2011.



**LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA**  
Senador de la República

7

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 EDUCACION BASICA PRIMARIA EN ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS ESTATALES-Obligación de exigibilidad inmediata/GRATUIDAD DE EDUCACION PUBLICA EN NIVELES DE SECUNDARIA Y SUPERIOR-Sujeta a progresividad y gradualidad/DERECHOS ACADEMICOS EN ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS ESTATALES-Regulación sólo aplica respecto de la educación secundaria y superior

Derivado de la interpretación del inciso cuarto 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.” – **Negrilla fuera de texto** –

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<sup>4</sup>.

---

4 “SUBSIDIOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. Los beneficiarios de créditos de educación superior de bajas condiciones socioeconómicas que pertenezcan al SISBEN 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.



**LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA**  
Senador de la República

8

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<sup>5</sup> 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.

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 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

---

Asimismo, para incentivar la permanencia y calidad, se concederá una condonación de la deuda de los créditos de educación superior de acuerdo a lo que reglamente el Gobierno Nacional, otorgados a través del ICETEX, a quienes cumplan los siguientes requisitos básicos:

1. Pertenecer al Sisben 1, 2 y 3 o su equivalencia
2. Que los resultados de las pruebas SABER PRO (anterior ECAES), estén ubicadas en el decil superior en su respectiva área."

5 Ministerio de Educación Nacional. Boletín informativo nº14, febrero, 2010. (On line). Consulta [http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-254702\\_boletin\\_14.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-254702_boletin_14.pdf)





**LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA**  
Senador de la República

9

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 - más 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.”



**LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA**  
Senador de la República

10

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.”<sup>6</sup>

**LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA**  
**Senador**

#### FUENTES DE CONSULTA

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>].

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-373 de 19 de mayo de 2010, M. P.: MARIA VICTORIA CALLE CORREA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-373-10.htm>].

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-376 de 19 de mayo de 2010, M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-376-10.htm>].

Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponible en [[http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948-DeclaracionUniversal.htm?gclid=EAlaIqobChMI9YrU\\_fWS1QIVgReBCh16HgSsEAAYASAAEgLaLfd\\_BwE](http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948-DeclaracionUniversal.htm?gclid=EAlaIqobChMI9YrU_fWS1QIVgReBCh16HgSsEAAYASAAEgLaLfd_BwE)]

Ley 1448 de 2011 disponible en [<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley144810062011.pdf>]

Ley 1450 de 2011 disponible en [[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1450\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html)]

Ministerio de Educación Nacional. Boletín informativo nº14, febrero, 2010. (On line). Consulta [http://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-254702\\_boletin\\_14.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-254702_boletin_14.pdf)

Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Ley 74 de 1968.

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>]

---

<sup>6</sup> 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>].



**LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA**  
Senador de la República