

Honorable Senador
Honorio Miguel Henríquez
Presidente
Senado de la República

Dr. Diego Alejandro González
Secretario General Senado de la República

Ref.: Radicación Proyecto de Ley "POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA CREACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE AMPLIACIÓN DE LA OFERTA DE CUPOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE CREA UN AUXILIO DE TRANSPORTE Y ALIMENTACIÓN PARA LA POLÍTICA DE MATRÍCULA 0 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Respetado Secretario,

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presenté ante el Congreso de la República el proyecto de ley *"Por medio del cual se ordena la creación de la política pública de ampliación de la oferta de cupos de educación superior y se crea un auxilio de transporte y alimentación para la política de matrícula 0 y se dictan otras disposiciones"*, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previstos en el artículo 145 de la precitada ley.

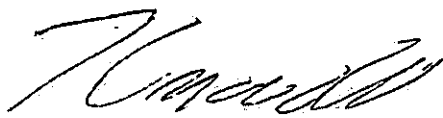
Solicito al señor secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.

Cordialmente,



ESTEBAN QUINTERO CARDONA

Senador de la República



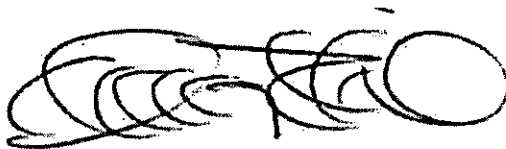
JUAN FERNANDO CAICEDO

Senador de la República



HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ

Senador de la República



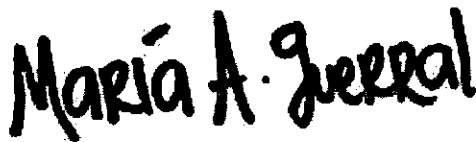
Claudia Margarita Zuleta Murgas

Senadora De La República



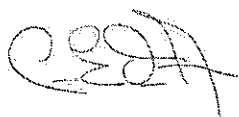
Ana Ligia Mora Martínez

Representante por el Departamento de Antioquia

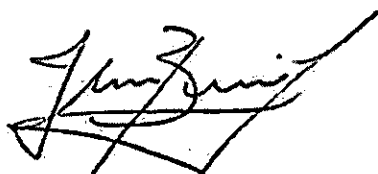


MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

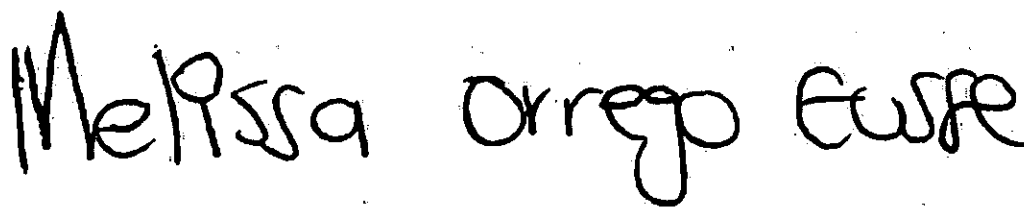
Senadora de la República



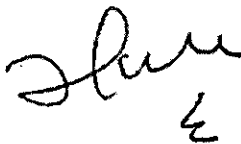
CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR
Representante a la Cámara - Tolima



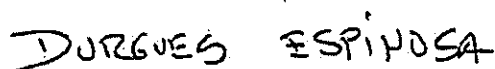
JHON JAIRO BERRÍO LÓPEZ
Representante a la Cámara - Antioquia



MELISSA ORREGO EUSSE
Representante a la Cámara



Hilda Gutiérrez
Representante a la Cámara



Jose Durgués Espinosa Martínez
Representante a la Cámara por Risaralda

I. TITUTLO

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

II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto tiene por objeto crear la política pública para la ampliación de la oferta de cupos en el sistema de educación superior, vinculando el programa de matrícula cero y reconociendo auxilios en materia de alojamiento, alimentación y transporte a los estudiantes de estratos 1, 2 y 3 con el fin de garantizar el acceso, permanencia y continuidad en sus estudios.

III. MARCO LEGAL

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal.

> CONSTITUCIONALES

Artículos: 1, 2, 4, 5, 7, 11, 13, 16, 18, 20, 27, 42, 44, 45, 67, 68, 69, 70, 71, 85, 150 (No. 1, 7, 8, 23) 152, 154, 157 y 209, entre otras.

> LEGALES

- Ley 115 de 1994 *"Por la cual se expide la ley general de educación"*
- Ley 30 de 1992 *"Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior"*
- Ley 2155 de 2021 *"Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones"*
- Ley 2294 de 2023 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 "Colombia potencia mundial de la vida"*

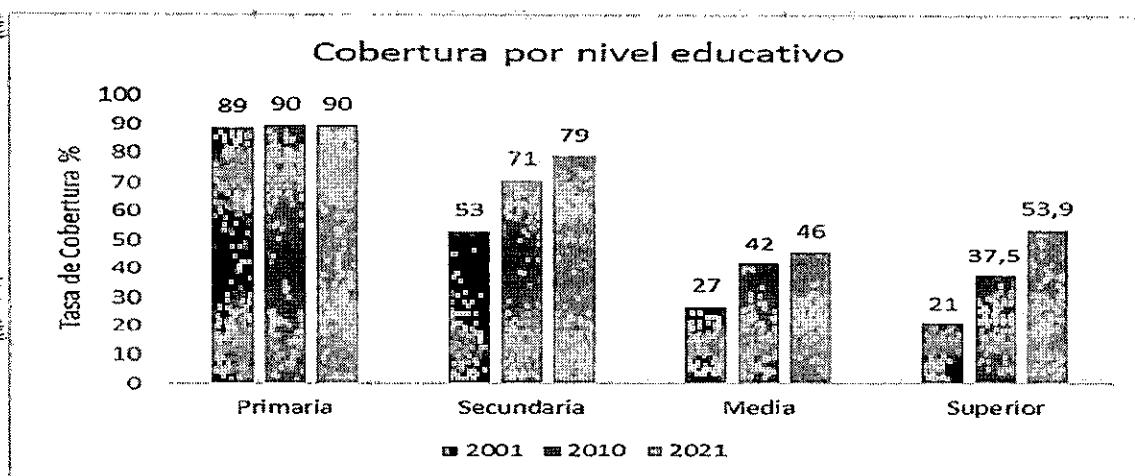
IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. JUSTIFICACIÓN

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

En Colombia la educación primaria y básica se ha consolidado a lo largo de los años a través de diferentes políticas logrando una cobertura superior al 80%, similar al promedio de América Latina. Sin embargo, a medida que van aumentando los grados, esta cobertura disminuye.

Para la educación media el nivel de cobertura está sobre el 46% y para educación superior está en 53.94% (Gráfico 1)¹



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

Si bien de acuerdo con el Ministerio de Educación, la tasa de cobertura de la educación superior en los últimos años ha tenido una tendencia creciente, la cual pasó de 39.1% en 2010 a 53.9% en 2021, diversos estudios han evidenciado que esta tendencia de crecimiento no ha sido mayor debido a los altos costos de oportunidad que implica financiar un programa de educación superior, lo que lleva a que las tasas de deserción sean altas y a su vez afecta la probabilidad de que los estudiantes se gradúen a tiempo, siendo estos los retos más significativos para la educación superior.²

¹ Tomado de: mineducacion.gov.co

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 27° MATRÍCULA CERO Y ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. *Con el objeto de mejorar el acceso a la educación superior en el nivel pregrado, adáptese como política de Estado la gratuidad para los estudiantes de menores recursos.*

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

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

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

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

Así mismo, el Decreto 1667 de 2021 del mismo Gobierno reglamentó la materia.

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

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

De la gratuidad focalizada:

Es necesario que la gratuidad sea focalizada pues el objetivo es tener educación superior universal, para lograrlo debe iniciar por los estratos más bajos pues al iniciar proclamando la universalidad de la educación en todos los estratos, se corre el riesgo de brindar educación gratuita a personas que sí pueden pagarla y los estratos más bajos tendrían menos oportunidades. En cuanto a destinación, también es difícil precisar cómo se mantendrían esos recursos a medida que avanzan los años si no se hace una gratuidad focalizada.

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

B. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que *"el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."*

Es importante resaltar que, la Honorable Corte Constitucional, mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2.003:

"Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

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

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde

al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

C. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas y con el propósito de garantizar el acceso, permanencia y continuidad en los estudios de educación superior de los estudiantes pertenecientes a las poblaciones más vulnerables desde el punto de vista social y económico, se hace necesario crear una política pública de ampliación de cupos educativos, ligada a la política de matrícula cero ya que consulta y atiende una necesidad y exigencia histórica en el sector educativo del país.



ESTEBAN QUINTERO CARDONA

Senador de la República

HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
Senador de la República

Ana Ligia Mora Martínez
Representante por el Departamento de Antioquia

MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ
Senadora de la República

JHON JAIRO BERRÍO LÓPEZ
Representante a la Cámara - Antioquia

MELISSA ORREGO EUSSE
Representante a la Cámara

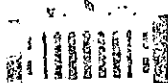


Hilda

Hilda Gutiérrez
Representante a la Cámara

DURGUÉS ESPINOSA

Jose Durgués Espinosa Martínez
Representante a la Cámara por Risaralda



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 08 de Septiembre del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 235/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

[Signature]
SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY N° de 2026 SENADO

"POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA CREACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE AMPLIACIÓN DE LA OFERTA DE CUPOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE CREA UN AUXILIO DE TRANSPORTE, ALOJAMIENTO Y ALIMENTACIÓN PARA LOS BENEFICIARIOS DE LA POLÍTICA DE MATRÍCULA 0 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto: La presente ley tiene por objeto ordenar la creación de la política pública de ampliación de la oferta de cupos de educación superior y crear auxilios de alimentación, transporte y alojamiento para aquellos estudiantes cobijados o beneficiarios de la política de matrícula 0 con el fin de garantizar su acceso y permanencia en los estudios de educación superior.

ARTÍCULO 2: Modifíquese el párrafo primero y adiciónese los párrafos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 al artículo 27 de la ley 2155 del 2021, modificada por el artículo 123 de la Ley 2294 de 2023, los cuales quedarán así:

"Parágrafo 1: La política de matrícula 0 a la que refiere este artículo hará parte de la política pública de ampliación de la oferta de cupos de educación superior, sin que ello afecte la autonomía universitaria, a través de la cual el Gobierno Nacional propenderá por garantizar la disponibilidad de la matrícula en las instituciones de educación superior (técnica profesional, tecnológica o profesional) de carácter pública o privada, incluidas las que están en jurisdicción de las entidades territoriales, para todos los jóvenes de estratos 1, 2 y 3 con enfoque poblacional e interseccional, así como a las personas con discapacidad que la soliciten y cumplan los requisitos establecidos para ser beneficiarios de la política de Estado Matrícula cero, teniendo como criterio el enfoque diferencial.

Parágrafo 3: Para promover el acceso y la permanencia en la educación superior, el Gobierno Nacional, progresivamente y conforme a la disponibilidad de recursos que haya para el efecto, otorgará hospedaje para estudiantes con discapacidad, de la ruralidad, campesinos, indígenas raizales, ROM, gitanos y afrodescendientes, y para estudiantes de familias con bajos ingresos, provenientes de ciudades distintas al lugar donde se encuentra la institución de educación superior. Adicionalmente, otorgará un auxilio de transporte, así como de alimentación y manutención a todos los beneficiarios de lo dispuesto en este artículo.

El Gobierno Nacional, en un plazo máximo de seis (6) meses, reglamentará todo lo relacionado con el hospedaje y los auxilios aquí previstos, haciendo mayor énfasis en atender las necesidades de los estratos 1, 2 y 3 con el objetivo de que los beneficiarios puedan desempeñar sus labores académicas.

Parágrafo 4: El Ministerio de Educación podrá establecer lineamientos y orientaciones sobre la excelencia académica, el logro educativo, la permanencia y la graduación estudiantil para los estudiantes de Educación Superior beneficiarios. La concesión de matrícula cero se priorizará para aquellos estudiantes que cumplan con estos criterios de excelencia y otros indicadores académicos y de compromiso estudiantil establecidos por el Ministerio.

Parágrafo 5: Para cumplir lo dispuesto en el presente artículo y aumentar la cobertura de acceso a la educación superior de estudiantes e incrementar el uso pedagógico de las TIC, en las dinámicas del enseñar y del aprender, se deberá priorizar el uso de las herramientas de educación virtual.

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

Parágrafo 6: En aras de promover el derecho al acceso pleno a las instituciones de educación superior de los jóvenes de estratos 1, 2 y 3, se garantizará el ingreso de cada joven sin requisito de puntaje de pruebas saber 11 o la prueba que lo sustituya.

Parágrafo 7: El Ministerio de Educación, en aras de promover el derecho al acceso pleno a las instituciones de educación superior de los jóvenes de estratos 1, 2 y 3, establecerá un puntaje diferencial para el ingreso según criterios de ruralidad, indígenas, afrodescendientes, víctimas, entre otros que considere relevantes.

Parágrafo 8: El Gobierno nacional reglamentará la implementación del presente artículo."

ARTÍCULO 3. Destinación de bienes: Los predios aptos para alojamiento, que hayan sido objeto de extinción de dominio y, como consecuencia, se encuentren bajo custodia y administración de la sociedad de activos especiales -SAE- y se localicen en los municipios donde se encuentren las universidades, se destinarán prioritariamente para prestar el servicio de alojamiento para los estudiantes en condiciones de vulnerabilidad, incluyendo estudiantes rurales, indígenas, afrodescendientes y de otras poblaciones que la reglamentación defina como beneficiarios. Este servicio se gestionará a través de las universidades o entidades territoriales.

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

ARTÍCULO 4. De la Política de Ampliación de Cupos: El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional deberá formular, ejecutar y evaluar continuamente una política pública de ampliación en la oferta y cobertura de cupos de educación superior de calidad y con pertinencia en instituciones de educación superior públicas y privadas. Dicha política pública incluirá programas, proyectos, acciones y obras junto con sus correspondientes estimaciones presupuestales orientadas a mejorar el acceso y

permanencia en la educación superior atendiendo a los enfoques poblacional e interseccional.

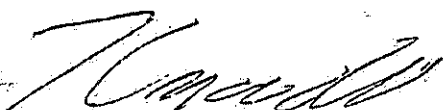
ARTÍCULO 5. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones contrarias.

De los honorables congresistas,



ESTEBAN QUINTERO CARDONA

Senador de la República



JUAN FERNANDO CAICEDO

Senador de la República



HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ

Senador de la República



Ana Ligia Mora Martínez

Representante por el Departamento de Antioquia

María A. Guerra

MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Senadora de la República

Jhon Jairo

JHON JAIRO BERRÍO LÓPEZ

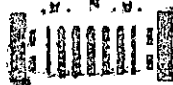
Representante a la Cámara - Antioquia

Hilda

Hilda Gutiérrez
Representante a la Cámara

DURGUÉS ESPINOSA

Jose Durgués Espinosa Martínez
Representante a la Cámara por Risaralda



SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

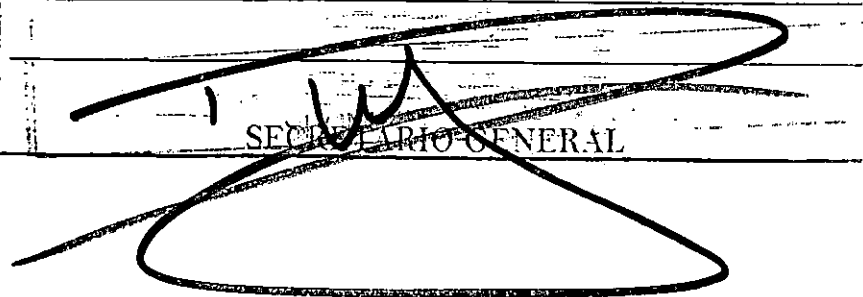
EL día 08 de Sept del año 1976

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de ley X Acto legislativo

Nº. 138/26 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: _____


SECRETARIO GENERAL