



MEMORIA JUSTIFICATIVA

Código:

Versión:

Rige a partir de su publicación en el SIG

Entidad originadora:	MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL
Fecha (dd/mm/aa):	05/11/2021
Proyecto de Decreto	Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar parcialmente el inciso 1 y 2 del artículo 27 la Ley 2155 de 2021

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

La educación es un instrumento clave en la construcción de sociedad y un factor fundamental para generar movilidad social, reducir las desigualdades, e impactar de manera positiva las dinámicas sociales y económicas de las regiones. El acceso a más y mejor educación contribuye a la formación de una ciudadanía autónoma, crítica y ética, que innova y a su vez propicia el desarrollo y el aumento de la productividad en los territorios.

En particular, la educación superior promueve la innovación, el desarrollo tecnológico, el aumento de la productividad y el desarrollo económico y social, además promueve el pensamiento crítico y la ciudadanía activa. Generar políticas de Estado que fomenten el acceso a educación superior de calidad para los jóvenes, aumenta sus posibilidades de tener mejores condiciones de vida en el futuro y favorece en el largo plazo la creación de mayores oportunidades para su generación.

Desde la década de 1960 con la formulación de teorías como la del capital humano, propuesta por autores como Schultz, Becker y Mincer, se iniciaron los análisis que intentan demostrar que la educación es una inversión, de la cual se pueden obtener retornos, no solo en la productividad, sino en el crecimiento económico y en el bienestar social. En la actualidad es ampliamente reconocida la relación virtuosa que existe entre el aumento de los años de escolarización y la adquisición de competencias de aprendizaje para mejoras en inserción en el mercado laboral y en las condiciones de vida de los individuos y las sociedades. Los análisis del Observatorio Laboral para la Educación del Ministerio de Educación Nacional permiten observar que, a medida que aumentan los niveles de formación, mejoran los indicadores laborales, tanto en los niveles de vinculación al mercado formal de la economía como en los salarios promedios de enganche. Mayores niveles de educación se corresponden con mayores salarios y mejores tasas de vinculación al mercado formal de la economía.

El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, con la que se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura, frente al que el Estado, la sociedad y la familia son responsables. Así mismo, el artículo 69 de la Carta Política señala que corresponde al Estado facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior. En el mismo sentido, el artículo 70 de la Constitución indica que es deber del Estado promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, a través de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, establece en su artículo 13, literal c), el reconocimiento de los Estados Partes, de que la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.



Uno de los desafíos que mejor ilustran la situación actual de este nivel educativo, es el aumento significativo de la demanda y las tasas de acceso a programas técnicos profesionales, tecnológicos y universitarios, aunado a una progresiva diversificación de la oferta de formación. De otro lado, si bien persisten barreras, hay avances significativos en el acceso de la población más vulnerable, tendencia que se ha reproducido, con mayor o menor frecuencia, en distintos países. Mientras a nivel mundial, las tasas de acceso a la educación superior se ubicaron en el 38% en 2018, en América Latina llegaron al 52% (IESALC, 2020).

A propósito de los programas de gratuidad en el acceso a la educación superior, las referencias internacionales muestran que estos programas apuntan a garantizar el acceso y permanencia de los estudiantes de ingresos menores que de otra forma no habrían podido estudiar. Las lecciones en este tema se pueden tomar en particular de la experiencia chilena. La política de Gratuidad en Chile financia la matrícula de estudiantes que pertenezcan al 60% con menores ingresos de la población y que se hayan inscrito en instituciones de educación superior que estén adscritas a este beneficio. La gratuidad fue una medida que buscaba incrementar el acceso y fomentar la equidad, a través de la transformación de la educación superior en un derecho, es decir, donde no existan barreras que limiten su garantía (Bernasconi, 2019, p. 109).

Diversos países han optado por la gratuidad en el nivel de educación superior. Países Nórdicos como Suecia y Noruega ofrecen universidad gratuita a todos los estudiantes. En países como Rusia, Luxemburgo, Eslovenia, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Estonia e Islandia existe la figura de educación superior financiada por el Estado, que favorece importantes tasas de acceso a este nivel, indistintamente del capital de origen de los estudiantes. Finlandia y Grecia combinan las estrategias de gratuidad con programas para subsidiar los gastos asociados a la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar, los cuales se mantienen siempre y cuando el estudiante progrese en su programa académico.

En América Latina, Uruguay, Argentina y Chile son pioneros en el avance hacia la gratuidad de la educación superior. En Uruguay y Argentina, el financiamiento de la educación superior combina la gestión de recursos públicos y privados provenientes de todos los niveles del gobierno, nacional, regional y local. Un porcentaje de la oferta de educación superior en estos países es gratuito gracias a una amplia cobertura en la educación básica y media, que ha permitido el acceso de un mayor número de jóvenes a la educación superior, reafirmando la función social de este nivel educativo. Si bien la matrícula es gratuita, también existen instituciones privadas que contribuyen a la diversificación de la oferta.

En el caso colombiano, mediante Sentencia C- 376 de 2010, la Corte Constitucional señaló que el acceso a la educación superior es un derecho fundamental frente al que existe una obligación de cobertura progresiva por parte del Estado. En el mismo sentido, en la Sentencia C-380 de 2019 la Corte Constitucional destacó, con base en preceptos constitucionales y jurisprudenciales, la legitimidad del Estado para crear políticas públicas y establecer medidas diferenciales que busquen favorecer a las poblaciones que se encuentren en circunstancias de extrema debilidad, siempre y cuando dichas medidas sean razonables y proporcionales para el fin constitucional que se busca proteger, y que para el caso del acceso a la educación superior, se justifican en que los cupos en las Instituciones de Educación Superior son bienes públicos escasos comparándolos con la población que aspira a ellos, por ende, su asignación debe obedecer a criterios estrictamente relacionados con el objetivo que se pretende alcanzar.

Por su parte, la Ley 30 de 1992 dispone que la educación superior es un servicio público cultural e inherente a la finalidad del Estado social de derecho, que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano y el desarrollo de un espíritu reflexivo que esté orientado a la autonomía personal, en un marco de libertad de pensamiento y de pluralismo ideológico que tenga en cuenta la universalidad de los saberes y la particularidad de las formas culturales existentes en el país.



El sistema de educación superior en Colombia está conformado por 298 instituciones de las cuales 88 tienen carácter académico de Universidad y 210 son Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Escuelas Tecnológicas o Instituciones Universitarias (ITTU). Del total de Instituciones de Educación Superior (IES) activas 213 son privadas y 85 pertenecen al sector público. De estas últimas, en la estructura presupuestal actual, 64 instituciones están vinculadas al sector educación y las restantes se encuentran presupuestalmente vinculadas a otros sectores administrativos.

El esquema público de financiación de la educación superior en Colombia se compone de dos grandes mecanismos que se concretan mediante la financiación de la oferta pública del servicio y la financiación de la demanda.

La financiación de la oferta se configura mediante la realización de transferencias directas a las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas, para el apalancamiento de sus gastos de funcionamiento e inversión, gastos que en otro escenario tendrían que ser cubiertos con un mayor valor de la matrícula que pagan los estudiantes. Con las transferencias de la Nación y de las entidades territoriales, el Estado subsidia parte importante de los costos de la prestación del servicio en los programas de pregrado. Para 2021 las transferencias de la Nación a las IES públicas superaron los \$4,9 billones.

Además de los recursos estructurales que anualmente transfiere la Nación a las IES públicas, y honrando los acuerdos suscritos en 2018 con rectores, estudiantes y profesores; para el cuatrienio 2019 - 2022 fueron gestionados \$4,5 billones adicionales del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Regalías, para el fortalecimiento de los presupuestos de funcionamiento e inversión de todas las IES públicas del país (artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 y artículos 45, 46 y 53 de la Ley 1942 de 2018, por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2019 - 2020). Los recursos adicionales incluyen recursos para funcionamiento que forman parte de la base presupuestal, recursos de inversión destinados a pago de pasivos y a proyectos que promuevan el mejoramiento de la calidad de las instituciones públicas; recursos para fortalecer los presupuestos de funcionamiento de las ITTU descentralizadas de orden territorial; recursos de los excedentes de cooperativas establecidos en el artículo 142 de la reforma tributaria del año 2016 y recursos del Sistema General de Regalías para fomentar la inversión en infraestructura y el fortalecimiento de las capacidades de investigación de las IES y la formación de alto nivel.

La financiación de la demanda está asociada a la asignación directa de recursos para que los estudiantes puedan financiar los costos asociados a la prestación del servicio educativo. El financiamiento a la demanda cuenta con proyectos diseñados para garantizar el ingreso de los egresados de la educación media y la permanencia de los estudiantes en la educación superior, a través de subsidios, condonaciones, créditos y fondos en sus diferentes modalidades, que están dirigidos a población con mérito académico y en condición de vulnerabilidad social y económica.

A través de Fondos que administra el ICETEX, que se constituyen con recursos provenientes del Gobierno Nacional, entidades territoriales, y entidades del sector privado, se brindan oportunidades de acceso y permanencia a poblaciones con protección constitucional especial como son las víctimas del conflicto armado, población indígena, comunidades negras, población con discapacidad, entre otras, a lo largo del país.

A continuación, se relacionan los diferentes fondos y subsidios vigentes:

- Fondo Programa Generación E – Componente Equidad
- Fondo Programa Generación E – Componente Excelencia



- Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctimas del Conflicto Armado
- Fondo Especial de Comunidades Negras
- Fondo de Comunidades Indígenas - Álvaro Ulcué Chocué
- Fondo de Población Rrom
- Fondo de Estudiantes con Discapacidad
- Fondo Mejores Bachilleres del País
- Fondo Beca “Omaira Sánchez”
- Fondo Beca “Jóvenes Ciudadanos de Paz”
- Fondo Programa Ser Pilo Paga
- Fondo Excelencia Docente
- Fondo Programa Beca “Hipólita”
- Fondo Becas de Posgrado - Mejores Saber Pro
- Fondos Posgrado Programa Beca “Alfonso López Michelsen”
- Subsidios de sostenimiento estudiantes focalizados en Sisben
- Subsidios a la tasa de interés en época de estudio
- Subsidios a la tasa de interés en época de amortización
- Condonaciones por graduación
- Condonaciones por reconocimiento Mejores Saber PRO

La educación superior cumple un papel estratégico en el proyecto de desarrollo económico, social y político del país. En diferentes escenarios nacionales e internacionales se menciona la importancia de la educación superior en el avance y progreso de personas y sociedades. En 2014 el Consejo Nacional de Educación Superior - CESU, presentó una propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia, denominada *“Acuerdo por lo Superior 2034”*. El documento reconoce que el actual sistema de educación superior enfrenta grandes retos y establece la educación inclusiva, el acceso, permanencia y graduación y el cierre de brechas, como uno de los diez grandes temas estratégicos sobre los cuales se debe estructurar y direccionar el sistema de educación superior en el mediano plazo (2034).

En el mismo sentido, desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por todos los países miembros de la Organización de Naciones Unidas y que trazan la hoja de ruta a 2030, y en particular desde el ODS 4, se definió para los países la meta específica de asegurar *“el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria”*. De otro lado, en el Plan Nacional Decenal de Educación 2016 – 2026 *“El camino hacia la calidad y la equidad”*, el acceso equitativo a educación superior se constituye como uno de los grandes pilares.

En la misma ruta, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”* estableció el objetivo *“Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad”*, con el cual se ha buscado avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior, mediante la formulación de estrategias orientadas a fortalecer la educación superior pública e incrementar el número de beneficiarios que acceden al sistema con un énfasis en equidad, construir nuevas rutas de excelencia y fortalecer las ya existentes y contribuir al cierre de brechas regionales y urbano-rurales.

En ese sentido, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo *“Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad”*, se diseñó e implementó el Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior – *“Generación E”*, iniciativa que permitirá que a 2022 cerca de 336.000 estudiantes con mérito académico y bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen. El programa reviste un gran impacto, no sólo por su cobertura, sino



porque que introduce por primera vez en Colombia el avance gradual de la gratuidad en la educación superior pública para los jóvenes con mayor vulnerabilidad socioeconómica del país.

En particular, el artículo 185 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo indica que, *“El Gobierno nacional avanzará en un proceso gradual para el acceso, permanencia y graduación en la educación superior pública de la población en condiciones de vulnerabilidad, incluida la rural, que sea admitida en una institución de educación superior pública, de formación técnica profesional, tecnológica y universitaria. Para este fin, podrán establecerse apoyos para pago de matrícula a través del ICETEX y subsidios de sostenimiento con cargo a programas del Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y otras fuentes.”*

El Programa Generación E promueve el acceso y permanencia a la educación superior, con sus dos componentes de Equidad y Excelencia, de jóvenes que ingresen a instituciones de educación superior definidas por el Ministerio de Educación Nacional, en programas académicos de formación técnica profesional, tecnológica y universitaria, a través de apoyos para el pago de la matrícula y subsidios de sostenimiento con cargo a programas del Ministerio de Educación Nacional, Prosperidad Social y otras fuentes, garantizando la continuidad de las cohortes adjudicadas cada año.

Generación E se ha posicionado como el programa con mayor presencia territorial que ha tenido la educación superior en los últimos años. Adicionalmente, el programa ha permitido avanzar significativamente en el cierre de brechas de acceso, brindando oportunidades a los jóvenes con mayor vulnerabilidad socio económica a lo largo de todo el territorio nacional, a los jóvenes de las zonas rurales dispersas y a grupos poblacionales que históricamente no accedían a educación superior (indígenas, comunidades negras, víctimas del conflicto armado, población con discapacidad, entre otras).

En las circunstancias actuales derivadas del COVID-19, Generación E se ha convertido en una herramienta fundamental para las familias colombianas, pues otorga financiación para el acceso y permanencia en las instituciones de educación superior; adicionalmente por sus efectos de aumentar las posibilidades de tener mejores condiciones de vida para el estudiante y su familia, la inserción en el mercado laboral de sus beneficiarios y en el largo plazo favorecer la generación de mayores oportunidades de crecimiento económico y de reducción de la pobreza.

A programas como Generación E se han sumado iniciativas adicionales como la línea de auxilios para el pago de la matrícula de los estudiantes más vulnerables de las instituciones de educación superior públicas, creada en el marco del Decreto Legislativo 662 de 2020, por el cual se creó el Fondo Solidario para la Educación. El fondo hace parte de las medidas tomadas por el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia por el coronavirus (Covid-19) para promover el acceso y la calidad en el servicio de la educación superior, a la cual se han sumado esfuerzos y recursos de entidades territoriales y de Instituciones de Educación Superior. La suma de estos recursos permitió beneficiar en el segundo semestre de 2020 a cerca de 661 mil estudiantes con auxilios parciales o totales del valor de la matrícula y beneficiará en el primer semestre de 2021 a cerca de 669 mil.

Dando continuidad a estas medidas, en mayo de 2021 el Gobierno Nacional anunció la destinación de nuevos recursos que permiten que los estudiantes más vulnerables que cursan programas técnicos profesionales, tecnológicos y universitarios en las instituciones de educación superior (IES) públicas cuenten con gratuidad en el valor de la matrícula a partir del segundo semestre de 2021. La financiación de la medida incluye los recursos ya dispuestos a través de programas para el acceso y permanencia como “Generación E”, los nuevos recursos que serán asignados desde el Fondo Solidario para la Educación, y los aportes solidarios de gobernaciones y alcaldías.



El objetivo era lograr que la gratuidad en la educación superior pública para los estudiantes de las familias más vulnerables fuera política de Estado. Así las cosas, el 14 de septiembre de 2021 el Gobierno Nacional sancionó la Ley 2155 “Ley de Inversión Social”, que, a través de su artículo 27, crea la habilitación legal para la implementación de la gratuidad para los estudiantes más vulnerables a partir de la vigencia 2022. El precitado artículo señala que dicha condición de vulnerabilidad será establecida para el 2022 mediante el estrato socio económico de la vivienda del estudiante y desde el 2023 mediante instrumentos de focalización como el SISBEN IV.

El artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 o “Ley de Inversión Social”, estableció en los incisos 1 y 2, en lo referente a la implementación de la Política de Gratuidad en la Matrícula - Generación E:

“Con el objeto de mejorar el acceso a la educación superior en el nivel pregrado, adóptese como política de Estado la gratuidad para los estudiantes de menores recursos.

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

El artículo 69 de la Constitución Política determina que, el Estado debe facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso a todas las personas aptas a la educación superior, y que esta labor ha sido encomendada al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez (ICETEX).

En ese sentido, el artículo 111 de la Ley 30 de 1922 dispone que la Nación, las entidades territoriales y las instituciones de educación superior, establecerán una política general de ayudas y créditos para los estudiantes, la cual será ejecutada por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior «Mariano Ospina Pérez» – ICETEX. Así mismo, el artículo 114 de la precitada ley indicó que, “Los recursos de la Nación destinados a becas o a créditos educativos universitarios en Colombia, serán girados al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) y a él corresponde su administración.”

En consecuencia, el artículo 2° de la Ley 1002 de 2005 en consonancia con el artículo 1.2.2.1. del Decreto 1075 de 2015, establece que el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" -ICETEX tiene 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 en la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros.

La matrícula en educación superior, compuesta por cerca de 2,2 millones de personas en pregrado y casi 180 mil en postgrados, está distribuida de manera equilibrada entre IES privadas e IES públicas. De acuerdo con



datos reportados al Sistema Nacional de Información de Educación Superior SNIES, para 2020, de los 2,2 millones de estudiantes de pregrado cerca de 1,15 millones fueron atendidos en IES públicas. De estos últimos cerca de 415 mil se encontraban matriculados en el SENA y ya cuentan con gratuidad en el valor de la matrícula, poco más de 30 mil en IES públicas de régimen especial o vinculadas administrativamente a otros sectores y alrededor de 720 mil en las IES públicas adscritas o vinculadas presupuestalmente al sector educación.

De acuerdo con información reportada por las IES públicas vinculadas al sector educación, más del 75% de los estudiantes de pregrado atendidos pertenece a los estratos socio económicos 1 y 2 y cerca del 20% al estrato 3, población que se ha visto altamente afectada por la actual situación de emergencia que atraviesa el país y de la cual una parte importante ha podido ser beneficiada a través de los recursos que para pago de matrícula y apoyos de sostenimiento ha dispuesto el Gobierno Nacional a través de programas de acceso y permanencia como Generación E, en sus componentes de Equidad y Excelencia y el actual Fondo Solidario de la Educación creado mediante Decreto 662 de mayo de 2020.

Como efecto de las medidas que se han venido implementando para el avance en la gradualidad, en la gratuidad en la educación superior pública y las conducentes a fortalecer la oferta de las IES públicas con recursos adicionales tanto para funcionamiento como para inversión, el número de estudiantes matriculados en programas técnicos profesionales, tecnológicos y profesionales universitarios que hacen parte de la oferta de pregrados del país de dichas instituciones ha crecido de manera significativa. Se proyecta que para el segundo semestre de 2021 se tenga una matrícula total de pregrado cercana a los 800 mil estudiantes de los cuales al menos 750 mil serán población en condiciones de vulnerabilidad socio económica.

Actualmente Colombia registra una tasa de cobertura del 51,6%, lo que significa un crecimiento de cerca de quince puntos porcentuales en los últimos diez años. El acceso a la educación superior de calidad se ha convertido en una posibilidad real para los jóvenes del país, ya que alrededor del 60% de los nuevos estudiantes que ingresan a programas de educación superior, provienen de hogares cuyos ingresos no superan los (2) dos salarios mínimos mensuales legales vigentes y en las instituciones oficiales este porcentaje asciende al 68%; presentándose además un aumento considerable de estudiantes provenientes de grupos poblacionales que históricamente no accedían a la educación superior. No obstante, actualmente de cada 100 jóvenes que culminan la educación media, solamente 40 logran acceder de manera inmediata a la educación superior.

Si bien, en términos de cobertura nos encontramos en el promedio de América Latina y el Caribe, aún estamos por debajo del promedio alcanzado por los países de la OCDE y de países de la región como Chile y Argentina que registran tasas de más del 70%.

De acuerdo con las últimas mediciones del Ministerio de Educación, la tasa de deserción anual o de período se ubica en 8,8% en el nivel universitario y en 11,7% en el nivel de formación técnica y tecnológica; en el caso de las IES públicas la deserción de período en el nivel universitario se ubicó en 9,1%, mientras que en las privadas se ubicó en 8,6%. La deserción de periodo da cuenta de la proporción de estudiantes que no registran matrícula durante dos periodos académicos consecutivos.

Al realizar análisis por cohorte se observa que uno de cada tres estudiantes que ingresa a la educación abandona los estudios y no alcanza la graduación efectiva. La tasa de graduación para el nivel universitario (calculada en 14 semestres) se ubica en el 37,4% y para el nivel de formación técnica y tecnológica (calculada en 9 semestres) se ubicó en 27,1%.



La deserción genera un alto impacto en la construcción de capital humano del país y además genera consecuencias individuales, familiares, institucionales y estatales. El abandono del sistema educación superior por parte de los estudiantes es generado por una combinación de factores que se dan tanto al interior del sistema educativo como en los contextos sociales, económicos, familiares, individuales y académicos y que afectan el entorno de los jóvenes que ingresan a la educación superior.

En el caso colombiano los determinantes de la deserción en educación superior se han asociado a las bajas competencias académicas y de capital cultural de los estudiantes, de sus familias y entornos, a la escasa orientación socio ocupacional experimentada por el joven al momento de salir del colegio y a características socioeconómicas de los estudiantes al momento de ingresar a la educación superior. Los análisis realizados por el Ministerio de Educación han permitido identificar que en los primeros cuatro semestres se concentra cerca del 75% del total de desertores de la educación superior, situación que pone de manifiesto la necesidad de dar continuidad y fortalecer las políticas, programas y estrategias orientados a fomentar no solo el acceso sino también la permanencia en este nivel educativo.

En cumplimiento del compromiso del Gobierno Nacional de trabajar con los jóvenes desde los territorios, más de 15.000 jóvenes participaron en la construcción del Pacto: Colombia con las juventudes, a través de 502 mesas de escucha activa, donde se consolidaron ideas y propuestas en torno a soluciones específicas para resolver los retos de los territorios. Se llegó a los 32 departamentos del país y desde el Ministerio de Educación Nacional se tuvo participación en más de 80 mesas territoriales en cerca de 70 municipios del país. Dentro de los elementos que estuvieron presentes en los diferentes diálogos estuvo el acceso gratuito a la educación superior pública como propósito muy necesario, debido a la disminución de los ingresos de las familias por la pandemia, y como un objetivo de política pública, para que más jóvenes de los estratos más vulnerables ingresen, permanezcan y se gradúen de la educación superior

El 13 de agosto de 2021, se firmó el Pacto con las Juventudes de Colombia y el documento Conpes de Política Pública de Juventud. El documento cuenta con más de 1200 acciones que solicitan los jóvenes, entre las que se encuentra la educación gratuita, acceso al campo laboral, apoyo al emprendimiento, salud, vivienda, deporte, cultura, aprovechamiento del tiempo libre a través del acceso a actividades de interés entre otras peticiones que fueron analizadas y concertadas con el Gobierno Nacional.

Como resultado de los diálogos con los jóvenes, el Gobierno Nacional anunció la gratuidad en la matrícula de los estudiantes vulnerables de estratos 1, 2 y 3 que cursan programas de pregrado técnico profesional, tecnológico y universitario en Instituciones de Educación Superior (IES) públicas para el segundo semestre de 2021 y con continuidad en el 2022.

Con miras a otorgarle una perspectiva y una realidad de largo plazo a esta medida, el Gobierno Nacional logró que en el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021, o "Ley de Inversión Social", se adoptara como política de Estado la gratuidad para los estudiantes de menores recursos. El artículo habilitó al Gobierno nacional a destinar anualmente recursos para atender las necesidades de los jóvenes de las familias más vulnerables socioeconómicamente, de los estratos 1, 2 y 3, mediante el pago del valor de la matrícula de los estudiantes de pregrado de las Instituciones de Educación Superior públicas. El párrafo único del mencionado artículo indicó que estará bajo la responsabilidad del Gobierno Nacional la reglamentación de esta medida.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El presente decreto tiene como destinatarios a los estudiantes pertenecientes a las familias más vulnerables socioeconómicamente del país que cursen programas académicos de formación técnica profesional,



tecnológica y profesional universitaria en las Instituciones de Educación Superior públicas adscritas y vinculadas administrativa y presupuestalmente al sector educación, y a estas instituciones de educación superior.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, con la que se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura, frente al que el Estado, la sociedad y la familia son responsables.

El artículo 69 de la Constitución Política de Colombia, señala que corresponde al Estado facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

El artículo 70 de la Constitución Política de Colombia, indica que es deber del Estado promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, a través de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

El Capítulo 1 de la Ley 30 de 1992, “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior” dispone que la educación superior es un servicio público cultural e inherente a la finalidad del Estado social de derecho, que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano y el desarrollo de un espíritu reflexivo que esté orientado a la autonomía personal, en un marco de libertad de pensamiento y de pluralismo ideológico que tenga en cuenta la universalidad de los saberes y la particularidad de las formas culturales existentes en el país.

El artículo 111 de la citada Ley 30 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 1012 de 2006 establece que *“Con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a las personas de escasos ingresos económicos, la Nación, las entidades territoriales y las propias instituciones de este nivel de educación, establecerán una política general de ayudas y créditos para los mencionados estudiantes. Su ejecución le corresponderá al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, y a los Fondos Educativos Departamentales y Municipales que para tales fines se creen. Estas entidades determinarán las modalidades o parámetros para el pago que por concepto de derechos pecuniarios hagan efectivas las instituciones de educación superior”*.

El artículo 6 de la Ley 489 de 1998, “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional” establece que *“... en virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.”*

La Ley Estatutaria 1885 de 2018 “Por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones”, establece en su artículo 2 por medio del cual se adiciona el numeral 8 al artículo 5 de la Ley 1622 de 2013 que, se entenderá como Joven, toda persona entre 14 y 28 años cumplidos, en proceso de



consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía.

El artículo 2 de la Ley 1002 de 2005, en concordancia con el artículo 1.2.2.1 del Decreto 1075 de 2015, establece que el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" – ICETEX, tiene 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 en 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 artículo 185 de la Ley 1955 de 2019, *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la equidad"* indica que *"El Gobierno nacional avanzará en un proceso gradual para el acceso, permanencia y graduación en la educación superior pública de la población en condiciones de vulnerabilidad, incluida la rural, que sea admitida en una institución de educación superior pública, de formación técnica profesional, tecnológica y universitaria. Para este fin, podrán establecerse apoyos para pago de matrícula a través del ICETEX y subsidios de sostenimiento con cargo a programas del Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y otras fuentes."*

De acuerdo con lo previsto en el artículo 114 de la Ley 30 de 1992, modificado por el artículo 27 de la Ley 1450 de 2011 y con lo dispuesto en la Ley 1002 de 2005, se podrán constituir fondos administrados por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior-ICETEX, dirigidos a estudiantes con mérito académico, de escasos recursos y/o especial protección constitucional.

En ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo previsto en el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional"*, con el objetivo de contener o mitigar los impactos en la educación superior de la pandemia ocasionada por el virus Covid19, el Gobierno Nacional emitió el Decreto 662 de 2020 que creó el Fondo Solidario para la Educación, administrado por el ICETEX.

En el artículo 3, numeral 4, del Decreto Legislativo 637 de 2020, se ordenó la implementación de un auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, de Instituciones de Educación Superior pública, por lo que éste auxilio fue viabilizado a través de los Planes de Auxilio de Matrícula (PAM).

Con base en lo dispuesto en el Decreto Legislativo 662 de 2020, el Gobierno Nacional en desarrollo del principio de colaboración armónica con entes territoriales e Instituciones de Educación Superior (IES) públicas, ha venido asignando recursos para brindar auxilios adicionales de matrícula. La suma de estos recursos permitió beneficiar en el segundo semestre de 2020 y en el primer semestre de 2021 a la mayor parte de estudiantes de pregrado en condiciones de vulnerabilidad socio económica, con auxilios totales o parciales sobre el valor de la matrícula lo cual fue financiado a través de programas del Gobierno Nacional para el acceso y permanencia como Generación E, en su componente de Equidad; los recursos asignados desde el Fondo Solidario para la Educación y los aportes solidarios de los entes territoriales y las medidas adoptadas por las Instituciones de Educación Superior.

Para dar continuidad a estas medidas, el Gobierno Nacional destinó nuevos recursos para ampliar la estrategia de gratuidad incluida en el Plan Nacional de Desarrollo, permitiendo que los estudiantes de estratos 1, 2 y 3 en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, que cursan programas técnicos profesionales, tecnológicos



y universitarios en las Instituciones de Educación Superior públicas adscritas y vinculadas al sector educación, contarán con gratuidad en el valor de su matrícula en el segundo semestre de 2021.

La secuencia de decisiones públicas y de instrumentos legales se consolidó con el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021, o “Ley de Inversión Social”, toda vez que se adoptó como política de Estado la gratuidad para los estudiantes de menores recursos, mediante el desarrollo o continuidad del programa Generación E, otros programas de acceso y permanencia a la educación superior pública, y el Fondo Solidario para la Educación, que había sido creado mediante el Decreto Legislativo 662 de 2020.

El inciso 1 del artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 *“Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones”* estableció *“... con el objeto de mejorar el acceso a la educación superior en el nivel pregrado, adóptese como política de Estado la gratuidad para los estudiantes de menores recursos”*.

El inciso 2 del artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 estableció que *“Para ello, el Gobierno nacional destinará anualmente recursos para atender las necesidades de los jóvenes de las familias más vulnerables socio-económicamente de los estratos 1, 2 y 3, mediante el pago del valor de la matrícula de los estudiantes de pregrado de las instituciones de educación superior públicas. A partir de 2023, estos recursos deberán destinarse a los jóvenes de las familias más vulnerables de acuerdo con la clasificación del SISBEN IV o la herramienta de focalización que haga sus veces. Estos recursos se dispondrán a través de Generación E, otros programas de acceso y permanencia a la educación superior pública y el fondo solidario para la educación, creado mediante el Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020 el cual permanecerá vigente y podrá recibir aportes de recursos públicos de funcionamiento o inversión de cualquier orden con destino a estos programas”*.

El parágrafo único del artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 concedió al Gobierno Nacional la facultad de su reglamentación. Esta facultad reglamentaria encuentra igualmente sustento constitucional en el artículo 189 de la Carta Política que en su numeral 11 establece que corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, *“Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”*; así como en el artículo 208, que en su inciso primero precisa que: *“Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”*.

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 1075 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, con el objetivo de compilar y racionalizar las normas de carácter reglamentario que rigen dicho Sector y contar con un instrumento jurídico único para el mismo.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La Ley 2155 del 14 de septiembre de 2021 se encuentra vigente.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Se adiciona el Decreto 1075 de 2015 - Único Reglamentario del Sector Educación- y se reglamentan los incisos 1 y 2 del artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 *“Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones”*.



3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, establece en su artículo 13, literal c), el reconocimiento de los Estados Partes, de que la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

Mediante Sentencia C- 376 de 2010, la Corte Constitucional señaló que el acceso a la educación superior es un derecho fundamental frente al que existe una obligación de cobertura progresiva por parte del Estado para remover los obstáculos de acceso.

Mediante Sentencia C-380 de 2019 la Corte Constitucional destacó, con base en preceptos constitucionales y jurisprudenciales, la legitimidad del Estado para crear políticas públicas y establecer medidas diferenciales que busquen favorecer a las poblaciones que se encuentren en circunstancias de extrema debilidad, siempre y cuando dichas medidas sean razonables y proporcionales para el fin constitucional que se busca proteger, y que para el caso del acceso a la educación superior, se justifican en que los cupos en las Instituciones de Educación Superior son bienes públicos escasos comparándolos con la población que aspira a ellos, por ende, su asignación debe obedecer a criterios estrictamente relacionados con el objetivo que se pretende alcanzar.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No se considera necesario presentar alguna advertencia en este punto.

4. IMPACTO ECONÓMICO

La implementación de la política genera impacto económico toda vez que, como lo establece el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 *“Ley de Inversión Social”*, *“el Gobierno nacional destinará anualmente recursos para atender las necesidades de los jóvenes de las familias más vulnerables socio-económicamente (...) 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”*.

En virtud de lo anterior, anualmente, desde el Presupuesto General de la Nación, deberán ser dispuestos los recursos necesarios para garantizar el pago del valor de la matrícula de los estudiantes de las familias más vulnerables que cursen programas de pregrado en las instituciones de educación superior públicas.

De acuerdo con las estimaciones realizadas por el Ministerio de Educación Nacional, para 2022, primer año de implementación de la política, la financiación del valor de la matrícula que pagan los estudiantes de pregrado de las IES públicas de las familias más vulnerables, asciende a cerca de \$1,5 billones. De igual manera, con base en las estimaciones realizadas en el marco del documento Conpes 4040 de 2021 *“Pacto Colombia con las Juventudes: Estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud”*, se estima un costo aproximado de \$17 billones en un período de 10 años.



5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

De acuerdo con lo establecido en el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 “Ley de Inversión Social”, el Gobierno Nacional tendrá a cargo la destinación anual de los recursos necesarios para la financiación de la matrícula de los estudiantes de las familias más vulnerables que cursen programas de pregrado en las IES públicas del país. Los recursos serán dispuestos desde el Presupuesto General de la Nación y a través de “Generación E” y el Fondo Solidario para la Educación que, en el marco del precitado artículo, permanecerá vigente.

Para 2022, primer año de implementación de la política, los recursos necesarios para la financiación de la matrícula de los potenciales beneficiarios, ya se encuentran incluidos en el proyecto de la Ley de Presupuesto General de la Nación aprobado en el Congreso de la República. Para las vigencias posteriores se realizarán las apropiaciones anuales correspondientes en las respectivas leyes de presupuesto.

Es importante anotar que, para las cohortes de estudiantes beneficiarios del programa “Generación E” que accedieron al beneficio entre 2019 y 2022, ya fueron aprobadas las vigencias futuras que garantizan los recursos para la financiación de su matrícula hasta la graduación a través de los documentos Conpes 4013 de 2020 y 4055 de 2021.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

El presente proyecto de decreto no genera impacto ambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

N/A

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	
Informe de observaciones y respuestas	
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	
Otro	

Aprobó:

LUIS GUSTAVO FIERRO MAYA
Jefe de la Oficina Jurídica

JOSÉ MAXIMILIANO GÓMEZ TORRES
Viceministro de Educación Superior

CAROLINA GUZMÁN RUIZ
Directora de Fomento de la Educación Superior

WILFER ORLANDO VALERO QUINTERO
Subdirector de Desarrollo Sectorial de Educación Superior