

**AUTORIZACIÓN DE LOS AUTORES PARA LA CONSULTA, LA
REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL
TEXTO COMPLETO**

Puerto Colombia, **29 de marzo de 2021**

Señores

DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS

Universidad del Atlántico

Asunto: Autorización Trabajo de Grado

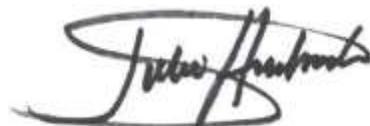
Cordial saludo,

Yo, **JULIO ALBERTO ANDRADE BLANCO**, identificado(a) con C.C. No. **1.045.726.482** de **BARRANQUILLA**, autor del trabajo de grado titulado **APOYAR LA GESTIÓN LEGISLATIVA EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN, INSTRUCCIÓN, ASESORÍA Y APROBACIÓN DE LEYES DE LA REPÚBLICA A CARGO LA UNIDAD DE TRABAJO LEGISLATIVO (UTL) DEL SENADOR ANTONIO SANGUINO PÁEZ** presentado y aprobado en el año **2021** como requisito para optar al título Profesional de **ECONOMISTA**; autorizo al Departamento de Bibliotecas de la Universidad del Atlántico para que, con fines académicos, la producción académica, literaria, intelectual de la Universidad del Atlántico sea divulgada a nivel nacional e internacional a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios del Departamento de Bibliotecas de la Universidad del Atlántico pueden consultar el contenido de este trabajo de grado en la página Web institucional, en el Repositorio Digital y en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad del Atlántico.
- Permitir consulta, reproducción y citación a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato CD-ROM o digital desde Internet, Intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer.

Esto de conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, "Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores", los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

Atentamente,



JULIO ALBERTO ANDRADE BLANCO
C.C. No. **1.045.726.482** de **BARRANQUILLA**

DECLARACIÓN DE AUSENCIA DE PLAGIO EN TRABAJO ACADÉMICO PARA GRADO

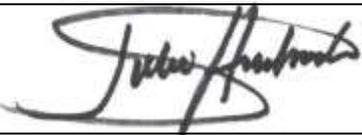
Este documento debe ser diligenciado de manera clara y completa, sin tachaduras o enmendaduras y las firmas consignadas deben corresponder al (los) autor (es) identificado en el mismo.

Puerto Colombia, **29 de marzo de 2021**

Una vez obtenido el visto bueno del director del trabajo y los evaluadores, presento al **Departamento de Bibliotecas** el resultado académico de mi formación profesional o posgradual. Asimismo, declaro y entiendo lo siguiente:

- El trabajo académico es original y se realizó sin violar o usurpar derechos de autor de terceros, en consecuencia, la obra es de mi exclusiva autoría y detento la titularidad sobre la misma.
- Asumo total responsabilidad por el contenido del trabajo académico.
- Eximo a la Universidad del Atlántico, quien actúa como un tercero de buena fe, contra cualquier daño o perjuicio originado en la reclamación de los derechos de este documento, por parte de terceros.
- Las fuentes citadas han sido debidamente referenciadas en el mismo.
- El (los) autor (es) declara (n) que conoce (n) lo consignado en el trabajo académico debido a que contribuyeron en su elaboración y aprobaron esta versión adjunta.

Título del trabajo académico:	APOYAR LA GESTIÓN LEGISLATIVA EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN, INSTRUCCIÓN, ASESORÍA Y APROBACIÓN DE LEYES DE LA REPÚBLICA A CARGO LA UNIDAD DE TRABAJO LEGISLATIVO (UTL) DEL SENADOR ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Programa académico:	ECONOMÍA

Firma de Autor 1:					
Nombres y Apellidos:	JULIO ALBERTO ANDRADE BLANCO				
Documento de Identificación:	CC	X	CE	PA	Número: 1.045.726.482
Nacionalidad:	COLOMBIANO		Lugar de Residencia:	BARRANQUILLA	
Dirección de residencia:	CALLE 91 #40B-34 CAMPO ALEGRE				
Teléfono:	3022493796		Celular:	3022493796	



FORMULARIO DESCRIPTIVO DEL TRABAJO DE GRADO

TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO DE GRADO	APOYAR LA GESTIÓN LEGISLATIVA EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN, INSTRUCCIÓN, INFORMACIÓN, ASESORÍA Y APROBACIÓN DE LEYES DE LA REPÚBLICA A CARGO DE LA UNIDAD DE TRABAJO LEGISLATIVO (UTL) DEL SENADOR ANTONIO SANGUINO PÁEZ
AUTOR(A) (ES)	JULIO ALBERTO ANDRADE BLANCO
DIRECTOR (A)	DIÓGENES ROSERO DURANGO
CO-DIRECTOR (A)	NO APLICA
JURADOS	NO APLICA
TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE	ECONOMISTA
PROGRAMA	ECONOMÍA
PREGRADO / POSTGRADO	PREGRADO
FACULTAD	CIENCIAS ECONÓMICAS
SEDE INSTITUCIONAL	SEDE NORTE
AÑO DE PRESENTACIÓN DEL TRABAJO DE GRADO	2021
NÚMERO DE PÁGINAS	44
TIPO DE ILUSTRACIONES	DIAGRAMAS, TABLAS
MATERIAL ANEXO (VÍDEO, AUDIO, MULTIMEDIA O PRODUCCIÓN ELECTRÓNICA)	NO APLICA
PREMIO O RECONOCIMIENTO	NO APLICA



**APOYAR LA GESTIÓN LEGISLATIVA EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN,
INSTRUCCIÓN, INFORMACIÓN, ASESORÍA Y APROBACIÓN DE LEYES DE
LA REPÚBLICA A CARGO DE LA UNIDAD DE TRABAJO LEGISLATIVO (UTL)
DEL SENADOR ANTONIO SANGUINO PÁEZ**

**JULIO ALBERTO ANDRADE BLANCO
TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE ECONOMISTA**

**PROGRAMA DE ECONOMÍA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO
PUERTO COLOMBIA
2021**



**APOYAR LA GESTIÓN LEGISLATIVA EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN,
INSTRUCCIÓN, INFORMACIÓN, ASESORÍA Y APROBACIÓN DE LEYES DE
LA REPÚBLICA A CARGO DE LA UNIDAD DE TRABAJO LEGISLATIVO (UTL)
DEL SENADOR ANTONIO SANGUINO PÁEZ**

**JULIO ALBERTO ANDRADE BLANCO
TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE ECONOMISTA**

**DIÓGENES ROSERO DURANGO
TUTOR**

**PROGRAMA DE ECONOMÍA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO
PUERTO COLOMBIA
2021**

NOTA DE ACEPTACION

DIRECTOR(A)

JURADO(A)S

TABLA DE CONTENIDO

Resumen.....	4
Abstract.....	5
Antecedentes	6
Planteamiento del problema.....	9
Revisión de literatura.....	11
Descripción del caso	14
Soluciones y retos actuales.....	16
Bibliografía	18
Anexos	21
Glosario.....	44

Resumen

El presente informe describe las actividades y aportes realizados en apoyo a la Unidad de Trabajo Legislativo – UTL del Senador Antonio Sanguino, durante la pasantía realizada en el Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos – CAEL del Congreso de la República de Colombia. De manera puntual, el trabajo se concentró en la formulación de un Proyecto de Ley – PL para modificar el Decreto Legislativo 662 de 2020, con el fin de establecer la medida de gratuidad en la matrícula para todos los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior – IES Públicas del país para el año 2021 y también sus fuentes de financiación.

Para cumplir con las tareas asignadas por parte de la UTL, se prestó apoyo en la realización de un diagnóstico del sector educativo, la recolección de información presupuestal de la IES y el Ministerio de Educación, y el estudio de impacto fiscal de la medida propuesta. El mismo apoyo se materializó para el estudio y aprobación de otros PL como el Presupuesto General de la Nación – PGN, el Presupuesto Bienal del Sistema General de Regalías – SGR 2021-2022, entre otros.

Para las labores realizadas, se integró el uso de análisis de enfoque cualitativo y cuantitativo, orientados a suministrar la información e insumos necesarios para el óptimo desarrollo de la labor del congresista.

Palabras clave: Gratuidad, Instituciones de Educación Superior, Educación, Unidad de Trabajo Legislativo, Congreso de la República.

Abstract

This report describes the activities and contributions made in support of the Legislative Work Unit - UTL of Senator Antonio Sanguino, during the internship carried out at the Center for Research and High Legislative Studies - CAEL of the Congress of the Republic of Colombia. Specifically, the work focused on the formulation of a Draft Law - PL to modify Legislative Decree 662 of 2020, to establish the measure of free enrollment for all students of Higher Education Institutions - Public IES of the country for the year 2021 and also its sources of financing.

In order to fulfill the tasks assigned by the UTL, support was provided in the realization of a diagnosis of the education sector, the collection of budget information from the IES and the Ministry of Education, and the study of the fiscal impact of the proposed measure. The same support materialized for the study and approval of other PLs such as the General Budget of the Nation - PGN, the Biennial Budget of the General System of Royalties - SGR 2021-2022, among others.

For the tasks carried out, the use of analysis with a qualitative and quantitative approach was integrated, aimed at providing the information and inputs necessary for the development of the work of the congressman.

Key words: Free enrollment, Institutions of Higher Education, Education, Legislative Work Unit, Congress of the Republic.

Antecedentes

La Asamblea general de la Organización de Naciones Unidas – ONU proclama que la educación es un derecho humano fundamental:

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. (Naciones Unidas, 1948, art. 26, núm. 2)

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO (2020) señala que el derecho humano fundamental a la educación implica *“educación superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad individual, y de progresiva gratuidad”* (Párr. 3).

En Colombia, la Constitución Política de 1991, en su artículo 67 establece que:

ARTÍCULO 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. (...)

(...) La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. (...)

(...) Corresponde al Estado (...) garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley. (Const., 1991, art. 67)

Mediante Sentencia T-743 de 2013, la Corte Constitucional de Colombia reconoce la educación es un derecho social fundamental. La corte señala que:

(...) el artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales. (...)

En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política. (Corte Constitucional de Colombia, T-743/13, 2013)

En el contexto internacional, son variadas las experiencias de países que cuentan con educación superior gratuita. Según la Fundación Universia (2018), son nueve los países que cuentan con gratuidad en sus sistemas estatales universitarios. Finlandia es el ejemplo mundial, además en calidad y competitividad en sistemas de educación; cuenta con gratuidad universal, tanto para nacionales como para extranjeros. A esta lista en Europa se suman Alemania, Noruega y Grecia.

En la región, también hay avances significativos. En Argentina todas las universidades públicas son gratuitas, y cuentan con la mejor Universidad de Sudamérica, la Universidad de Buenos Aires, según el QS World university Rankings 2015. En Ecuador las universidades públicas también son gratuitas desde 2010, al igual que Cuba que cuenta con 67 instituciones de educación superior pública, todas gratuitas. También cuentan con universidades totalmente gratuitas México y Uruguay (Fundación Universia, 2018).

El caso para Colombia ha sido más bien regresivo. Esta regresividad se explica por la regla vigente de financiación de las universidades públicas establecida en la Ley 30 de 1993, ley que organiza el sistema de educación superior en Colombia. En su

artículo 86, la ley determinó los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993 como base para definir incrementos anuales en pesos constantes, es decir, de acuerdo con el índice de Precios al Consumidor – IPC, mientras que la cobertura y los gastos de funcionamiento e inversión crecieron por encima de esa tasa (Sistema Universitario Estatal [SUE], 2012, p. 17). El drama para las instituciones técnicas y tecnológicas es más grave, pues su régimen de financiación recibe escasos recursos de parte del gobierno nacional.

En el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretada por el gobierno nacional de Colombia el 17 de marzo por cuenta de la pandemia de la COVID-19, se expidió el Decreto Legislativo 662 de mayo de 2020 <<*Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19*>>. El decreto establece en el numeral 4 de su artículo 3 un “*Auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior pública*” (Decreto 662, 2020, art. 3, núm. 4).

Planteamiento del problema

Cada congresista de la República de Colombia dispone de una UTL, que es un grupo interdisciplinario integrado por mínimo 6 y máximo 10 personas a los que tiene derecho contratar cada congresista para que lo asesoren en diversos temas inherentes a su labor e interés legislativo. Estas personas son las encargadas de la investigación, construcción y otras tareas necesarias para la presentación de PL, la realización de Control político y demás funciones de los congresistas. Estos asesores/contratistas son de libre nombramiento y remoción (Ley 5, 1992, artículo 388).

Sobre la importancia de las UTL:

El buen o mal desempeño de un congresista en su labor legislativa en gran medida se debe a su UTL, pues son sus miembros quienes investigan, instruyen, informan, asesoran y enriquecen el trabajo del legislador en el Congreso para presentar proyectos de ley sólidos, para ejercer un adecuado y oportuno control político y para afrontar seriamente los hechos coyunturales que ameriten la intervención parlamentaria. (Gómez, 2019, párr. 4)

De acuerdo con la Comisión de la que haga parte cada congresista y del interés de su labor legislativa, este buscará contar un equipo que cuente con los perfiles y enfoques que sirvan a las tareas cotidianas de la actividad congresional, aportando sus conocimientos, así como los análisis coyunturales y contextuales, tanto históricos como actuales y futuros, que sirvan de insumo fundamental para determinar las acciones y decisiones del congresista.

En la búsqueda de ese propósito, la Secretaría General del Congreso creó el CAEL como oficina de apoyo técnico-científica para a la cualificación de la labor legislativa y, con esta, también creó el programa de pasantías para estudiantes de últimos semestres de las distintas áreas del saber.

En ese sentido, la UTL del Senador del Partido Alianza Verde, Antonio Sanguino, identificó la necesidad de contar con pasantes en distintas áreas. Para el

caso específico, se requirió la incorporación de un estudiante de último año de Economía, en condición de pasante, para el apoyo y asistencia en el análisis e investigación en materia socioeconómica, el diseño de PL y la preparación de debates de control político. Así mismo, la producción de análisis para la discusión y votación de los PL de otros congresistas.

De manera puntual, se requiere el trabajo del pasante en el diseño y redacción de un PL que garantice gratuidad de la matrícula para todos los estudiantes de las IES públicas del país, especialmente, en la determinación del origen de los recursos y su impacto fiscal. También se requiere su asistencia en el análisis de los debates sobre PGN 2021 y Presupuesto Bienal del SGR 2021 – 2022. De manera general, también se requiere su trabajo para las demás tareas legislativas que tengan que ver con el área de su competencia.

Revisión de literatura

La educación es un derecho humano fundamental reconocido internacionalmente. Uno de los debates que se desprenden de ello es el relacionado con el concepto de acceso universal en la educación superior. Su relevancia se evidencia en la incorporación en distintos instrumentos de todos los caracteres geográficos en la búsqueda de garantizarlo (UNESCO-IESALC, 2020, pp. 8-9). El instrumento reciente más importante es la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la ONU, que en su objetivo No. 4 “Educación de Calidad” establece:

4.3 De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria. (Naciones Unidas, 2015, p. 19)

La importancia de la concepción de la educación como un derecho humano fundamental estriba en que no es un lujo, transforma la vida de las personas en todas sus dimensiones: económica, política, social, etc. Negar u omitir del acceso universal a la educación superior impacta directamente en la deserción escolar, crea brechas de aprendizaje que repercuten en la calidad de la formación, entre otros efectos (UNESCO-IESALC, 2020, p. 21).

En Latinoamérica, hay ejemplos del importante papel que ha jugado el principio de progresividad en el acceso a la educación superior. Argentina ha sido el país pionero en establecer la gratuidad en la educación superior pública. Durante la segunda mitad del siglo XX, se adelantaron reformas universitarias que lograron aumentar de manera considerable el acceso a la educación superior. *“Como resultado de la sanción de la gratuidad universitaria, la matrícula estudiantil aumentó exponencialmente: en 1945 cursaban 47.400 personas, y para 1975 la cifra se elevó a 487.389”* (Cereijo & Palladino, 2019, párr. 2). Finalmente, la gratuidad en la educación superior en Argentina se consagró en la Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior, así:

Los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal son gratuitos e implican la prohibición de establecer sobre

ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos.

Prohíbese a las instituciones de la educación superior de gestión estatal suscribir acuerdos o convenios con otros Estados, instituciones u organismos nacionales e internacionales públicos o privados, que impliquen ofertar educación como un servicio lucrativo o que alienten formas de mercantilización. (Ley N° 27.204, 2015, art. 3)

En Colombia, el acceso a la educación superior no está garantizado y se enfrenta a una desfinanciación sistemática. Al respecto, el Informe de sostenibilidad financiera del SUE señala:

Al revisar cómo ha sido el comportamiento de las transferencias de la Nación para las Universidades Estatales en comparación con el aumento de cobertura estudiantil, se encuentra que mientras los estudiantes de pregrado matriculados en las 32 Universidades pasaron de ser 159.218 en el año 1993 a 576.393 en el año 2017, el aporte anual del Estado promedio por estudiante pasó de 12.223.434 a \$5.150.866 en el mismo período, los que significa una disminución importante en el aporte per cápita. (SUE, 2018, p. 87)

Adicionalmente, el déficit de financiación de las universidades se profundiza año tras año. El SUE ha cuantificado distintos requerimientos por valor de \$1,5 billones en funcionamiento y \$13 billones en inversión con cifras del año 2015, recursos necesarios para atender las necesidades y retos de las universidades (SUE, 2018, p. 89).

A pesar de la crisis de desfinanciamiento, localmente se han aunado esfuerzo para avanzar en la gratuidad de la educación superior pública. El caso de la Universidad del Atlántico es pionero en establecer la gratuidad de la matrícula. El Acuerdo Superior No. 004 de 2014, establece la gratuidad de la matrícula para estudiantes de pregrado de estratos 1 y 2 (Acuerdo Superior No. 004, 2014, p. 2). La reglamentación posterior establece un mínimo de desempleo académico para la obtención del beneficio.

Más recientemente, en medio de la crisis generada por la pandemia de la COVID-19, con los aportes mayoritarios de la Universidad del Atlántico y la Gobernación del Atlántico y los escasos recursos que el gobierno nacional destinó a través del Fondo de Solidaridad para la Educación, se implementó la gratuidad de la matrícula para todos los estudiantes de pregrado en el primer periodo del año 2020 como medida para mitigar los impactos de la crisis sobre la deserción estudiantil (Resolución Superior No. 0010, 2020). De igual manera, se aprobó para el segundo semestre, así:

En sesión virtual que se llevó a cabo este martes, el Consejo Superior de la Universidad del Atlántico definió el auxilio económico para el pago de la matrícula de los estudiantes de pregrado en condición de vulnerabilidad en el segundo semestre académico de 2020. Este beneficio subsidiará el 100% del valor de la matrícula para los estudiantes de todos los estratos y el propósito es garantizar su permanencia. (...)

(...) Los recursos destinados para cubrir este auxilio ascienden a \$4.596.606.264 con aportes provenientes de la Gobernación del Atlántico y de la Universidad de Atlántico en partes iguales. (Universidad del Atlántico, 2020)

Descripción del caso

Para las labores realizadas como pasante de la UTL del Senador Antonio Sanguino, se hizo uso, tanto de metodologías cuantitativas como cualitativas, así como la combinación de estas. Lo anterior, con el propósito de cumplir cabalmente con el objetivo de la práctica profesional.

En los siguientes párrafos se describen cada una de las tareas y metas alcanzadas para el cumplimiento de los tres objetivos propuestos para la práctica profesional:

- ✓ Revisar literatura, referencias académicas y diseño institucional relacionados con los Proyectos de Ley – PL o debates de control político de autoría de la UTL o de interés que se encuentren trámite legislativo.

Con respecto a este objetivo se realizaron las siguientes actividades:

- a. Revisión y análisis de conveniencia y oportunidad de decretos presidenciales 662, 682, 688, 773,774 y 789 expedidos en el marco de la emergencia.
(Anexo 1)
 - b. Revisión de literatura, referencias académicas y diseño institucional para la elaboración de informes y cuadros analíticos de PL próximos a votar en plenaria del Senado.
- ✓ Recopilar información cuantitativa y cualitativa de naturaleza socioeconómica para el análisis integral de los temas de interés, con el objetivo de fortalecer las acciones e investigaciones de la UTL.

Para el cumplimiento de este objetivo se adelantaron las siguientes tareas:

- a. Elaboración de memorias con información y evaluación del estado actual de las medidas tomadas para la gratuidad de la matrícula en las Universidades expuestas en la Audiencia Públicas “Cómo va la Matrícula Cero”.
- b. Solicitud de información al Ministerio de Educación, al Sistema Universitario Estatal y a la Red de Instituciones Técnicas Tecnológicas y Universitarias

sobre ingresos por matrículas de las Instituciones de Educación Superior Públicas. (Anexo 2)

- c. Informe de análisis sobre el PL de PGN 2021: especialmente rubros de paz, ambiente, educación y hogares vulnerables. (Anexo 3)
- d. Informe de contexto general del estado del crédito a Avianca por parte del Gobierno Nacional para debate de control político. (Anexo 4)

- ✓ Realizar análisis de indicadores socioeconómicos para la formulación, discusión y seguimiento de Proyectos de Ley de interés de la UTL.

En concordancia con este objetivo se realizó:

- a. Análisis de impacto fiscal para PL de Matrícula Cero. (Anexo 5)
- b. Elaboración de cuadros analíticos de PL: análisis, recomendación de voto y observaciones. (Anexo 6)

También se realizaron tareas complementarias para el desarrollo de las tareas asignadas, tales como:

- a. Resumen PL solicitado por el CAEL.
- b. Proposiciones de modificación de decretos de emergencia y proyectos de ley en trámite.
- c. Relatoría de reuniones de trabajos con otras UTL y otros actores.
- d. Seguimiento de sesiones en las comisiones económicas.

Soluciones y retos actuales

Teniendo en cuenta el desarrollo de las actividades realizadas durante la pasantía y en concordancia con las metas propuestas por la UTL del Senador Antonio Sanguino, se identificó que las medidas implementadas por el gobierno nacional a través del Fondo de Solidaridad para la Educación, que giró \$96 mil millones para apoyar el pago de matrículas de estudiantes de estrato 1 y 2 de las IES públicas es insuficiente. La disposición de esta cantidad ínfima de recursos presiona las finanzas de los entes territoriales para financiar una verdadera medida de gratuidad, al igual que profundiza el déficit histórico de las IES públicas acumulado desde 1993.

Ante esta problemática se realizó el cálculo del costo de implementar una medida de gratuidad de la matrícula en el año 2021 para todas las IES públicas, a partir del consolidado de ingresos por matrícula que reciben estas, tanto en pregrado como en posgrado. De igual manera, se identificaron las posibles fuentes de financiación de esta medida por parte del Gobierno Nacional y la compatibilidad de esta medida con el Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP.

Como solución parcial se formuló un PL que busca modificar el Decreto Legislativo 662 de 2020 con el objetivo de garantizar la gratuidad de la matrícula a todos los estudiantes de las IES públicas del país. Así mismo, establecer las fuentes específicas de financiamiento. Este PL se encuentra en trámite.

En otros temas, se logró que el Senador Antonio Sanguino contara con las informaciones, argumentaciones y recomendaciones necesarias para llevar a cabo una actividad congresional rigurosa y propositiva.

De acuerdo con la experiencia obtenida se hacen las siguientes recomendaciones:

1. Consolidar las relaciones de la oficina de UTL del Senador Antonio Sanguino con las demás UTL y actores externos al congreso, tales como ONG, Centros de Pensamiento, universidades, académicos, líderes sociales, entre otros, De igual manera, forjar estas relaciones con otros actores.

2. Propiciar la creación de una Mesa Nacional por la Educación Superior, que tenga como objetivo la formulación de una reforma estructural a la Ley 30 de 1992 y corregir, principalmente, los errores en la regla de financiación de las IES públicas del país.
3. Aprovechar las herramientas que brinda CAEL para el fortalecimiento de los procesos de investigación en la formulación de PL, especialmente aquellos que requieren de un desarrollo extendido en el tiempo.
4. Estandarizar un formato de análisis socioeconómico y de coyuntura a entidades territoriales que sirva como herramienta para el trabajo en regiones del Senador Antonio Sanguino.
5. Crear en CAEL una división especializada de estudios económicos que sirva de grupo auxiliar de asesoría y apoyo a el trámite legislativo en las comisiones económicas del Congreso de la República.

Bibliografía

Cereijo, R., & Palladino, A. (22 de noviembre de 2019). *Se cumplen setenta años de la sanción de la gratuidad universitaria en Argentina*. Diario Contexto. Recuperado de: Documento_completo.pdf-PDFA.pdf (unlp.edu.ar)

Congreso de la República de Colombia. (18 de junio de 1992). Artículo 388 [Capítulo III]. *Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*. [Ley 5 de 1992]. Recuperado de: LEY 5 DE 1992 (secretariasenado.gov.co)

Consejo Superior de la Universidad del Atlántico. (13 de diciembre de 2014). Artículo 1. *Por la cual se modifica el Acuerdo Superior No. 005 del 17 de diciembre de 2004, estableciéndose la gratuidad en el valor de la matrícula de pregrado para los estudiantes de estratos uno (1) y dos (2) de la Universidad del Atlántico*. [Acuerdo Superior No. 004]. Recuperado de: acuerdo de gratuidad matriculas 000004 de 13 diciembre 2014.pdf (uniatlantico.edu.co)

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 67 [Título II]. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html

Corte Constitucional de Colombia. (2013) T-743/13. [MP Luis Ernesto Vargas Silva]

Fundación Universia. (20 de marzo de 2018). *Los países que cuentan con educación universitaria gratuita*. Recuperado de: Los países que cuentan con educación universitaria gratuita (universia.net)

Gómez, M. (2 de julio de 2019). *¿Qué son, qué hacen las UTL y qué investigaciones las han rodeado?*. Recuperado de: ¿Qué son, qué hacen las UTL y qué investigaciones ... | Ágora | Congreso Visible (uniandes.edu.co)

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (28 de octubre de 2015). Artículo 3. *Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del estado en el nivel de*

educación superior. [Ley N° 27.204 de 2015]. Recuperado de: Texto completo | Argentina.gob.ar

Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe – UNESCO-IESALC. (2020). *Hacia el acceso universal a la educación superior: tendencias internacionales*. Recuperado de: Microsoft Word - reporte-acceso-ES-ESPAÑOL DV FINAL formatted 1.docx (unesco.org)

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (14 de mayo de 2020). Artículo 3. *Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*. [Decreto 662 de 2020]. Recuperado de: DECRETO 662 DEL 14 DE MAYO DE 2020.pdf (presidencia.gov.co)

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO. (26 de Noviembre de 2020). *Lo que necesita saber sobre el derecho a la educación*. Recuperado de: Lo que necesita saber sobre el derecho a la educación (unesco.org)

Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Organización de las Naciones Unidas. (2015). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de: United Nations Official Document

Sistema Universitario Estatal – SUE. (2012). *Desfinanciamiento de la educación superior en Colombia*. Recuperado de: articles-341914_archivo_pdf.pdf (mineduccion.gov.co)

Sistema Universitario Estatal – SUE. (2018). *Financiación y sostenibilidad de las universidades públicas colombianas 2018*. Recuperado de: Financiación y Sostenibilidad Universidades Públicas 2018 SUE-digital.pdf (utp.edu.co)

Universidad del Atlántico. (13 de octubre de 2020). *Consejo Superior de Uniatlántico aprobó gratuidad en las matrículas para el segundo semestre de 2020.*

Recuperado de: Consejo Superior de Uniatlántico aprobó gratuidad en las matrículas para el segundo semestre de 2020 | Universidad del Atlántico (uniatlantico.edu.co)

Anexos

Anexo 1: Informe de revisión y análisis de conveniencia y oportunidad de decretos presidenciales 682, 688, 773,774 y 789 expedidos en el marco de la emergencia.

FICHA DE ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES

Decreto 682 del 21 de mayo de 2020

Por el cual se establece la exención especial del impuesto sobre las ventas para el año 2020 y se dictan otras disposiciones con el propósito de promover la reactivación de la economía colombiana, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Decreto 637 de 2020

Descripción General: Es un Decreto Legislativo. Establece una exención del impuesto sobre las ventas – IVA – para los días 19 de junio, 3 de julio y 19 de julio de 2020; aplicable a los siguientes bienes: *complementarios de vestuario, electrodomésticos, computadores y equipos de comunicaciones, elementos deportivos, juguetes y juegos, vestuario, útiles escolares y bienes e insumos para el sector agropecuario*; cada categoría con un respectivo tope de costo en Unidad de Valor Tributario – UVT –, sin incluir el impuesto del IVA.

Los pagos de compras de bienes cubiertos deberán realizarse mediante tarjetas débito, crédito y otros mecanismos electrónicos. El máximo de compra es de 3 unidades del mismo bien cubierto y enajenado por el mismo responsable. El precio de venta debe disminuir el equivalente a la tarifa aplicable del impuesto del IVA correspondiente.

Se establece una reducción al 0% de las tarifas del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas de las que tratan los artículos 512-9 y 512-12 del Estatuto Tributario, hasta el 31 de diciembre de 2020.

Por último, se establece una exclusión del impuesto del IVA sobre los arrendamientos de locales comerciales (incluye oficinas y bodegas) hasta el 31 de julio de 2020, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en el Decreto en mención.

Evaluación de Pertinencia: Las medidas adoptadas referentes a la exclusión del impuesto al consumo y del impuesto del IVA sobre los cánones de arrendamiento de los locales comerciales, son pertinentes, representan un alivio financiero para establecimientos comerciales que han tenido que cerrar total o parcialmente como consecuencia de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio y que, aun cuando siguen funcionando, sus ventas se han disminuido considerablemente.

En cuanto a la exención del impuesto sobre las ventas – IVA – para días específicos, esta no fue pertinente, ya que eran previsibles los riesgos epidemiológicos de propiciar focos de contagio de la COVID-19 en los establecimientos de comercios por aglomeración masiva, aun cuando se cumplieran los protocolos de bioseguridad. Lo anterior, está argumentado en la evidencia de los múltiples casos de aglomeración en las principales ciudades del país en el primer día, la decisión de limitar el segundo día a solo compras virtuales y la cancelación de la última jornada.

Evaluación de Oportunidad: El gobierno nacional ya radicó ante las secretarías de Senado y Cámara un informe, contemplado en el artículo 141 de la Ley 2010 de 2019, que establece técnicamente los efectos de eliminar el impuesto del IVA y sustituirlo por el impuesto nacional al

consumo con tarifa del 8%. Dicho informe debe ser presentado en plenarias de Senado y Cámara. Según afirman congresistas del Partido Liberal, el informe da un concepto positivo para implementar la medida y que esta estimularía la demanda vía aumento del consumo, además generaría un recaudo tributario de 6 billones de pesos.

Por otra parte, las medidas de exención del impuesto del IVA en días específicos puede ser una buena medida de estímulo al comercio y de ahorro para el consumidor de cara a la reactivación económica pos-pandemia, incluso de manera permanente. Sin embargo, es posible que este tipo de medidas modifiquen el comportamiento de los consumidores concentrando el consumo pasado y futuro en las fechas programadas para exención del tributo, especialmente, cuando se trata de bienes de mediana y larga duración que no son de compra recurrente, es decir, los efectos en el mediano plazo podrían ser marginales o nulos. Es necesario revisar experiencias de medidas similares en el contexto internacional.

Se puede considerar ampliar la medida de exclusión del impuesto del IVA en los cánones de arrendamiento de locales comerciales, ya que estos se enfrentan al constante riesgo de quiebra que los obliga a cerrar sus establecimientos, golpeando la economía y destruyendo puestos de trabajo.

Referencias

Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (21 de mayo de 2020). Decreto Legislativo No. 682 de 2020. Recuperado de: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20682%20DEL%2021%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf>.

Eltiempo.com. (29 de julio de 2020). Partido Liberal pide al Gobierno tumbar el IVA. El Tiempo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/partido-liberal-pide-al-gobierno-la-eliminacion-del-iva-523422>.

Decreto 688 del 22 de mayo de 2020

Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 de 2020

Descripción General: Es un Decreto Legislativo. Disminuye temporalmente la tasa de interés moratorio de que trata el artículo 635 del Estatuto Tributario, para las obligaciones tributarias que se paguen hasta 30 de noviembre de 2020 y para las facilidades o acuerdos de pago que se suscriban hasta la misma fecha. Establece una liquidación diaria a una tasa de interés diario equivalente a la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo y ordinario, certificado por la Superfinanciera.

Evaluación de Pertinencia: Es pertinente la medida.

Evaluación de Oportunidad: Se puede considerar extender los plazos de la medida.

Referencias

Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (22 de mayo de 2020). Decreto Legislativo No. 688 de 2020. Recuperado de: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20688%20DEL%2022%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf>.

Decreto 773 del 3 de junio de 2020

Por el cual se modifica la fecha de presentación del marco fiscal de mediano plazo para la vigencia fiscal 2020, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020

Descripción General: Es un Decreto Legislativo. Establece un plazo adicional de 15 días, al ordinario establecido en la Ley 819 de 2003, para la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP – ante las comisiones económicas del Congreso de la República, extendiéndolo del 15 de junio al 30 de junio de 2020.

Evaluación de Pertinencia: Si bien la medida no tiene una relación directa con la COVID-19, las consideraciones expuestas en el decreto son suficientes para implementar la medida.

Evaluación de Oportunidad: Seguramente será necesaria la convocatoria a sesiones extraordinarias, ya que la prórroga retrasa la agenda del Legislativo. Aún con esta prórroga, el MFMP presentado por el gobierno no considera la realidad de la crisis a la que nos enfrentamos; el análisis, las proyecciones y las metas propuestas no se corresponden a la realidad e insisten en viejas reglas de la política fiscal de reducción del déficit a costa de la disminución del gasto público, duramente controvertidas por Samuelson (González, 2020). Algunos de estos aspectos son reseñados por Salomón Kalmanovitz en su columna de opinión del 3 de agosto de 2020 en el periódico El Espectador.

Referencias

Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (03 d junio de 2020). Decreto Legislativo No. 773 de 2020. Recuperado de: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20773%20DEL%203%20DE%20JUNIO%20DE%202020.pdf>.

Sánchez, Ana. (01 de agosto de 2020). “La construcción del Marco Fiscal de mediano plazo se hizo con un modelo de 1940”. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/economia/la-construccion-del-marco-fiscal-de-mediano-plazo-se-hizo-con-un-modelo-de-1940-3039114>. Y <https://imgcdn.larepublica.co/cms/2020/07/31161616/JIG-metodo-200728-1.pdf>.

Kalmanovitz, Salomón. (01 de agosto de 2020). El Marco Fiscal. El Espectador. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/opinion/el-marco-fiscal/>.

Decreto 774 del 3 de junio de 2020

Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020

Descripción General: Es un Decreto Legislativo. Se adiciona el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación ingresos por \$287 mil millones de pesos provenientes del impuesto solidario por el COVID 19, creado mediante Decreto Legislativo 417 de 2020 con recaudo entre mayo y julio de 2020, así como gastos y liquidaciones por el mismo valor para la vigencia 2020.

Evaluación de Pertinencia: Si, es pertinente. Es obligación constitucional consagrada en el artículo 345.

Evaluación de Oportunidad: No hay comentarios.

Referencias

Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (03 de junio de 2020). Decreto Legislativo No. 774 de 2020. Recuperado de: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20774%20DEL%203%20DE%20JUNIO%20DE%202020.pdf>.

Decreto 789 del 4 de junio de 2020

Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020

Descripción General: Es un Decreto es Legislativo, pero no se hace explícito. Establece una exclusión transitoria del impuesto del IVA en la adquisición de materias primas químicas para la producción de medicamentos hasta tanto dure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Establece una exclusión del impuesto del IVA a establecimientos de comercio que lleven a cabo actividades de expendio de comidas y bebidas hasta el 31 de diciembre de 2020.

Establece exención del impuesto del IVA hasta el 31 de diciembre de 2021 a la importación de vehículos automotores de transporte público de pasajeros completos. Así mismo, para los vehículos automotores de servicio público o particular de carga de más de 10.5 toneladas de peso bruto vehicular, previo cumplimiento de requisitos.

Por último, establece una exclusión transitoria del impuesto del IVA en la prestación de servicios hoteleros y turismo hasta el 31 de diciembre de 2020.

Evaluación de Pertinencia: Es pertinente.

Evaluación de Oportunidad: No hay comentarios.

Responsable: Mateo Herrón

Coordinadora: Camila Rueda

Colaborador: Julio Andrade

Referencias

Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (04 de junio de 2020). Decreto Legislativo No. 789 de 2020. Recuperado de: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20789%20DEL%204%20DE%20JUNIO%20DE%202020.pdf>.

Anexo 2: Respuesta derechos de petición de información al Ministerio de Educación Nacional y la Red TTU.



Bogotá D.C.

Honorable Senador
ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ
 Senado de la República
 Edificio Nuevo del Congreso
 Ciudad.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 09-04-2020 1:14:30 PM
 Al contestar cite este No. 2020-EE-178986 FOL:8 ANEX:0
 Origen: Asesores del despacho
 Destino: Congreso de la República de Colombia / ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ
 Asunto: Respuesta a Derecho de Petición. Radicado MEN 2020-ER-172979 y 2020 ER 174385

Asunto. Respuesta a Derecho de Petición. Radicado MEN 2020-ER-172979 y 2020-ER-174385

Respetado senador Sanguino, reciba un cordial saludo.

Con el propósito de atender la solicitud de información realizada mediante el derecho de petición del asunto, de manera atenta el Ministerio de Educación Nacional da respuesta en los siguientes términos.

1. “¿Cuántos estudiantes hay matriculados en pregrado en las IES públicas del país? Proveer la información desde el 2010, diferenciado por instituciones y estrato socioeconómico”.

En el marco del artículo 56 de la Ley 30 de 1992, se creó el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) con el objeto de divulgar información para orientar a la comunidad sobre la calidad, cantidad y características de instituciones y programas de educación superior. El Ministerio de Educación Nacional asume las funciones de formular la reglamentación, coordinar las relaciones intersectoriales, proponer políticas de desarrollo y hacer seguimiento a la educación superior en Colombia, mediante Decreto 2230 de 2003, antes de esta fecha, dicha función estaba asignada al ICFES. Con base en el desarrollo del decreto 2230 de 2003 y mediante Decreto 1767 de 2006, es se reglamenta el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES).

Este sistema, fue creado para la recopilación, organización, procesamiento y divulgación de información sobre educación superior con fines estadísticos, para la planeación, monitoreo, evaluación, asesoría, inspección y vigilancia del sector, entre las variables reportadas por las instituciones de educación superior relacionadas con el proceso académico de la población estudiantil, la cual no contempla información que permita la caracterización socioeconómica de los inscritos, admitidos, matriculados y graduados, estados que se describen a continuación:

A	B	C	D	E	F	G	H
2019-II		5707	6488	3911	865	31	7
2020-I		7096	6370	4074	924	49	6

* Los datos de estratos socioeconómicos de los semestres 2010 - I al 2015 - I, fueron calculados teniendo como referencia información institucional.

2. ¿Cuánto dinero, proveniente del Presupuesto General de la Nación, reciben las ITTU públicas del país? Proveer la info desde el 2010 y diferenciando cuanto recibe cada institución.

DESCRIPCION	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aportes recibidos gobierno Nacional	0,00	0,00	225.000.000,00	1.986.619.946,00	3.562.462.704,00	4.259.970.218,00	8.950.000.000,00

3. ¿Cuánto dinero reciben las ITTU públicas por el pago de la matrícula de los estudiantes de pregrado? Proveer info desde el 2010 diferenciando por estrato socioeconómico y por cada una de las IES públicas.

DESCRIPCION	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Matricula	23.023.526.387,00	25.346.485.960,34	28.832.645.306,75	36.113.790.463,56	37.033.041.931,39	34.655.881.191,10	37.200.000.000,00

4. ¿Cuál es el costo aproximado de financiar un programa de gratuidad de la matrícula para la totalidad de estudiantes de las ITTU públicas anualmente?

Para cubrir los dos semestres del año con matrícula gratuita (cero pesos) para un promedio semestral de 18.000 estudiantes, se requiere rec el valor de \$53.415.587.862. Este valor se calculó multiplicando por dos el valor recibido por matriculas en el primer semestre del 2020.

5. ¿Cuál es la proyección de deserción estudiantil para el 2020-2 y los años 2021 y 2022 en las ITTU públicas? Discrí programas de pregrado y posgrado y por estratos socioeconómicos para cada una de las IES públicas.

La proyección de la deserción en la institución se realiza tomando como referencia los 18.500 estudiantes que tenía matriculados en el semest 2020-1. Para el 2021 en adelante la deserción se proyectó teniendo como referencia la matrícula estimada del semestre anterior.

UTS	INTEP	COLMAYOR BOLÍVAR	UNIBAC	ITM	CINOC	DÉBORA ARANGO	ETITC	UNIAJC	BELLAS ARTES	CONSERVATORIO DEL ...
-----	-------	------------------	--------	-----	-------	---------------	-------	--------	--------------	-----------------------

Anexo 3: Informe de análisis del PL de Presupuesto General de la Nación 2021: rubros paz, medio ambiente, educación y hogares vulnerables.

Paz, Ambiente, Educación e Inclusión Social y Reconciliación

Tabla 1

		Sector			
		Educación	Ambiente	Paz	Inclusión Social y Reconciliación
2020	Funcionamiento	40.228.110.162.734	342.533.336.000	330.366.300.000	1.601.596.000.000
	Inversión	4.016.066.824.331	371.043.130.331	202.360.870.417	11.117.361.559.426
	Total	44.244.176.987.065	713.576.466.331	532.727.170.417	12.718.957.559.426
2021	Funcionamiento	42.996.080.202.166	403.841.798.220	361.406.400.000	1.629.747.200.000
	Inversión	3.956.066.854.535	333.603.685.602	214.222.987.376	13.361.707.145.347
	Total	46.952.147.056.701	737.445.483.822	575.629.387.376	14.991.454.345.347
Variación absoluta	Funcionamiento	2.767.970.039.432	61.308.462.220	31.040.100.000	28.151.200.000
	Inversión	(59.999.969.796)	(37.439.444.729)	11.862.116.959	2.244.345.585.921
	Total	2.707.970.069.636	23.869.017.491	42.902.216.959	2.272.496.785.921
Variación %	Funcionamiento	7%	18%	9%	1,73%
	Inversión	-1%	-10%	6%	16,80%
	Total	6%	3%	8%	15,16%

En esta tabla tenemos las asignaciones para los sectores de Educación, Ambiente, Paz y Prosperidad Social en el PGN 2021 y sus respectivas variaciones con respecto al año 2020. En términos generales, se observa que los recursos asignados para funcionamiento crecen en todos los sectores. No es el caso para los recursos de inversión; en los sectores de Educación y de Ambiente disminuyen en 1% y 7%, respectivamente. En contraste, los recursos de inversión asignados para el sector de Inclusión Social y Reconciliación aumentan exponencialmente 16,8%, un aumento sustancioso de la capacidad presupuestal del Departamento de Prosperidad Social (DPS).

Paz

Tabla 2

Sector Paz			JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ	COMISION PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICION	UNIDAD DE BUSQUEDA DE PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS EN EL CONTEXTO Y EN RAZON DEL CONFLICTO ARMADO UBPD
2020	Funcionamiento	330.366.300.000	201.713.900.000	60.557.900.000	68.094.500.000
	Inversión	202.360.870.417	115.136.795.183	35.266.909.346	51.957.165.888
	Total	532.727.170.417	316.850.695.183	95.824.809.346	120.051.665.888
2021	Funcionamiento	361.406.400.000	211.590.800.000	75.832.300.000	73.983.300.000
	Inversión	214.222.987.376	119.157.487.686	41.159.792.190	53.905.707.500
	Total	575.629.387.376	330.748.287.686	116.992.092.190	127.889.007.500
Variación pesos	Funcionamiento	31.040.100.000	9.876.900.000	15.274.400.000	5.888.800.000
	Inversión	11.862.116.959	4.020.692.503	5.892.882.844	1.948.541.612
	Total	42.902.216.959	13.897.592.503	21.167.282.844	7.837.341.612
Variación %	Funcionamiento	9%	5%	25%	9%
	Inversión	6%	3%	17%	4%
	Total	8%	4%	22%	7%

La asignación para el sector de la Paz crece 8%. Los aumentos correspondientes para funcionamiento e inversión son 9% y 6%, respectivamente. La entidad que más aumenta (22%) la asignación de presupuesto es la Comisión Para El Esclarecimiento De La Verdad, La Convivencia Y La No Repetición, mientras que la asignación para la JEP es la menor (4%).

En los propósitos generales de la programación del PGN se estipula “Avanzar en el ordenamiento institucional y presupuestal para el postconflicto en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”

Además, en los proyectos priorizados en los lineamientos generales de asignación del PGN destacan el apoyo a los agricultores a través del fortalecimiento de la paz con legalidad: “seguiremos adelante con la agricultura por contrato, con la provisión de bienes públicos rurales y la implementación del catastro multipropósito, aceleraremos las obras PDET y buscaremos que los campesinos se conviertan en emprendedores del campo con acceso a crédito, extensión y comercialización sostenible de sus productos.”

Paz desfinanciada

Tabla 3

Sector Paz			JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ		COMISION PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICION		UNIDAD DE BUSQUEDA DE PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS EN EL CONTEXTO Y EN RAZON DEL CONFLICTO ARMADO UBPD	
Año	Total	Variación %	Total	Variación %	Total	Variación %	Total	Variación %
2018	102.223.000.000	-	74.000.000.000	-	18.500.000.000	-	9.723.000.000	-
2019	618.749.524.023	83%	455.607.676.023	84%	81.480.700.000	77%	81.661.148.000	88%
2020	532.727.170.417	-16%	316.850.695.183	-44%	95.824.809.346	15%	120.051.665.888	32%
2021	575.629.387.376	7%	330.748.287.686	4%	116.992.092.190	18%	127.889.007.500	6%

Desde el año 2018 entraron en funcionamiento las entidades que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, creado por el Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en 2016. La entrada en funcionamiento de estas entidades coincidió con el cambio de Gobierno Nacional, que ha mostrado su falta de compromiso con la implementación del Acuerdo de Paz. La asignación para el sector sufrió una reducción de 16% en el año 2020, siendo la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) la más golpeada, su presupuesto se vio reducido en 44%. El mensaje es claro, teniendo en cuenta que el PGN 2020 es el primero diseñado con total autonomía del Gobierno de Iván Duque.

Este trato no se corresponde con la eficacia de la JEP. Entre 2005 y 2015 el Estado invirtió \$1,1 billones anuales, mientras que el presupuesto para la JEP ha sido de \$208 mil millones en promedio anual, cinco veces menor. Mientras los paramilitares entregaron 0,58 armas por desmovilizado, las FARC entregaron 1 en promedio. También superan en entrega de explosivos y municiones (1).

Ambiente

Tabla 4

Sector Ambiente		MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INSTITUTO DE HIDROLOGIA, METEOROLOGIA Y ESTUDIOS AMBIENTALES- IDEAM	FONDO NACIONAL AMBIENTAL	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LOS VALLES DEL SINU Y SAN JORGE (CVS)	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL QUINDIO (CRQ)	
2020	Funcionamiento	342.533.336.000	183.066.422.000	48.503.143.000	30.934.692.000	2.971.571.000	4.955.100.000
	Inversión	371.043.130.331	166.663.194.948	30.507.821.958	132.204.136.832		
	Total	713.576.466.331	349.729.616.948	79.010.964.958	163.138.828.832	2.971.571.000	4.955.100.000
2021	Funcionamiento	403.841.798.220	218.082.523.000	49.852.763.000	53.449.868.000	3.028.787.000	5.032.792.400
	Inversión	333.603.685.602	140.499.835.877	30.571.389.274	133.210.200.000		
	Total	737.445.483.822	358.582.358.877	80.424.152.274	186.660.068.000	3.028.787.000	5.032.792.400
Variación pesos	Funcionamiento	61.308.462.220	35.016.101.000	1.349.620.000	22.515.176.000	57.216.000	77.692.400
	Inversión	-37.439.444.729	-26.163.359.071	63.567.316	1.006.063.168		
	Total	23.869.017.491	8.852.741.929	1.413.187.316	23.521.239.168	57.216.000	77.692.400
Variación %	Funcionamiento	18%	19%	3%	73%	2%	2%
	Inversión	-10%	-16%	0%	1%		
	Total	3%	3%	2%	14%	2%	2%

(...)

(...) La asignación para el sector ambiente aumenta en un 3%, sin embargo, aumenta de manera significativa (18%) el presupuesto de funcionamiento, mientras que los recursos destinados a inversión disminuyen en 10% y apenas representan 0,6% del total de los recursos de inversión del PGN. Los recursos para funcionamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible aumentan 19% con respecto al año 2020, mientras que los de inversión disminuyen en 16%. Esto resulta incoherente con la descripción que se realiza en la presentación del PGN, en el que se afirma la priorización de la conservación, manejo y protección del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), la producción de información para alertas tempranas y la implementación de políticas ambientales tendientes a la “mitigación y adaptación al cambio climático”.

La importancia del sector es ínfima si se mira la distribución de recursos en el presupuesto, apenas representa el 0,23% del total de recursos del PGN y el 0,6% de los recursos de inversión, claramente son insuficientes para cumplir con la implementación de programas para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y el Acuerdo de París, propósitos generales para el sector consignados en la programación del PGN.

Entre los proyectos priorizados para el sector en los lineamientos generales del PGN, destacan:

- La puesta en marcha del proyecto del Canal del Dique
- El apoyo a la transición energética renovable y de transmisión del país y la actividad productiva sostenible que propicie un crecimiento limpio.

Educación

Tabla 5

Sector Educación			MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL	INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS (INSOR)	INSTITUTO NACIONAL PARA CIEGOS (INCI)	ESCUELA TECNOLÓGICA INSTITUTO TÉCNICO CENTRAL
2020	Funcionamiento	40.228.110.162.734	40.158.222.579.202	5.329.283.695	5.846.133.375	23.719.766.527
	Inversión	4.016.066.824.331	3.982.531.040.336	6.269.262.631	2.826.638.589	12.591.201.615
	Total	44.244.176.987.065	44.140.753.619.538	11.598.546.326	8.672.771.964	36.310.968.142
2021	Funcionamiento	42.996.080.202.166	42.763.299.380.977	6.133.028.268	6.245.557.422	25.278.083.318
	Inversión	3.956.066.854.535	2.874.009.779.443	6.553.077.346	1.765.220.026	8.891.671.975
	Total	46.952.147.056.701	45.637.309.160.420	12.686.105.614	8.010.777.448	34.169.755.293

Variación pesos	Funcionamiento	2.767.970.039.432	2.605.076.801.775	803.744.573	399.424.047	1.558.316.791
	Inversión	-59.999.969.796	-1.108.521.260.893	283.814.715	-1.061.418.563	-3.699.529.640
	Total	2.707.970.069.636	1.496.555.540.882	1.087.559.288	-661.994.516	-2.141.212.849
Variación %	Funcionamiento	7%	6%	15%	7%	7%
	Inversión	-1%	-28%	5%	-38%	-29%
	Total	6%	3%	9%	-8%	-6%

(...)

La asignación en el sector aumenta en 7%, pero el aumento se da en la asignación para funcionamiento que aumenta 6%, mientras que los recursos para inversión no res reducen 1%.

Se asigna al sector de Educación \$4 billones, que corresponden al 7,5% del total de los recursos de inversión. Se afirma que se priorizan programas de permanencia educativa a través de créditos y becas del ICETEX. En el caso de la educación superior, Generación E. Lo anterior, es la extensión de una política de financiación de la demanda a la educación superior, antes llamada Ser Pilo Paga, que profundiza la desfinanciación de las Instituciones de Educación Superior Públicas y condena a los estudiantes de escasos recursos al endeudamiento. También se incluyen en estos recursos de los aportes a la financiación de universidades conforme a la Ley 30 de 1992 y Ley 1697 de 2013 y los Acuerdos Estudiantiles en el marco del artículo 183 del PND.

Inclusión Social y Reconciliación

Tabla 6

Inclusión Social y Reconciliación		DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL	UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS	CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	
2020	Funcionamiento	1.601.596.000.000	162.991.000.000	743.792.000.000	13.146.000.000	681.667.000.000
	Inversión	11.117.361.559.426	3.485.582.139.470	1.292.691.207.745	32.562.991.865	6.306.525.220.346
	Total	12.718.957.559.426	3.648.573.139.470	2.036.483.207.745	45.708.991.865	6.988.192.220.346
2021	Funcionamiento	1.629.747.200.000	168.300.000.000	765.042.000.000	12.994.200.000	683.411.000.000

	Inversión	13.361.707.145.347	5.905.508.633.098	1.334.909.993.686	30.176.357.503	6.091.112.161.060
	Total	14.991.454.345.347	6.073.808.633.098	2.099.951.993.686	43.170.557.503	6.774.523.161.060
Variación pesos	Funcionamiento	28.151.200.000	5.309.000.000	21.250.000.000	-151.800.000	1.744.000.000
	Inversión	2.244.345.585.921	2.419.926.493.628	42.218.785.941	-2.386.634.362	-215.413.059.286
	Total	2.272.496.785.921	2.425.235.493.628	63.468.785.941	-2.538.434.362	-213.669.059.286
Variación %	Funcionamiento	1,73%	3,15%	2,78%	-1,17%	0,26%
	Inversión	16,80%	40,98%	3,16%	-7,91%	-3,54%
	Total	15,16%	39,93%	3,02%	-5,88%	-3,15%

Los recursos de inversión para el sector de Inclusión social y Reconciliación constituyen el 25,2% del total del PGN. La asignación es de \$13,3 billones, un aumento de 16,85 respecto al año 2020. De este rubro, \$5,9 billones son para el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), encargado de los programas sociales de Transferencias Monetarias Condicionadas, como Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, además, esta vigencia se incluye el programa de compensación del IVA. Esta entidad presenta un aumento de recursos asignados de 40,98%, mientras que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con \$6,09 billones, recibe 3,54% menos que en 2020. La reducción también se aplica para el Centro de Memoria Histórica, que deja de percibir 7,91% en inversión, pero también 1,17% en funcionamiento. Por otro lado, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas tiene asignación por \$1,3 billones, 3,16% más que en 2020.

La disminución de los recursos para el ICBF es dramática. En medio de la discusión de este presupuesto, la directora del ICBF, Lina Arbeláez, manifestó que recortarían 84.000 cupos de atención integral a primera infancia y suspenderían 62.000 más. Según la funcionaria, el déficit de la entidad en el PGN estaba en el orden de los \$831.000 millones. En las discusiones de primer debate del PGN se logró la adición de \$215.576 millones, pero permanece un déficit de \$620.000 millones (2). Las regiones más afectadas por este recorte presupuestal serían el Pacífico y el Caribe, que registraron en 2019 incidencia de pobreza multidimensional de 26,3 y 28,1, respectivamente, es decir, más de 4 millones de personas en pobreza multidimensional (3). Las cifras son más dramáticas si tenemos en cuenta los estragos de la Pandemia del COVID-19 en la disminución del empleo, la forzada virtualización del sistema de educación, entre otros aspectos.

Referencias

(1) Recuperado de: <https://www.vanguardia.com/opinion/columnistas/santiago-gomez/son-datos-KY3001387>

- (2) Recuperado de: <https://www.elspectador.com/noticias/nacional/icbf-bajaria-atencion-a-primera-infancia-en-2021-por-recorte-presupuestal/>.
- (3) Presentación Rueda de Prensa, Pobreza Multidimensional en Colombia 2019, 14 de julio de 2020, DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Presentacion_rueda_de_prensa_ECV_e_IPM_2019.pdf.

Anexo 4: Informe de contexto general del préstamo a Avianca por parte del Gobierno nacional.

El regalo de Duque a Avianca en plena pandemia

S. Antonio Sanguino Páez

Debate de Control Político Plenaria de Senado

10 de noviembre de 2020, 3:00 pm

I. Contexto General

El 29 de agosto del 2020, a través del boletín # 40 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se anunció que el Gobierno Nacional participaría en la reestructuración de Avianca con el fin de preservar el servicio aéreo de los colombianos. Dicha reestructuración se haría a través de un crédito hasta por \$370 millones de dólares (**1,38 billones de pesos**) en una transacción de 18 meses, donde los recursos provendrían del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME).

Posteriormente, el 11 de septiembre, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca interpuso una medida cautelar para suspender el préstamo del gobierno de Colombia a Avianca, gracias a una demanda del Abogado, Jonatan Ruiz Tobón, contra la Presidencia, el Ministerio de Hacienda y Avianca. El 15 de septiembre, Avianca interpuso recurso de reposición y apelación contra la decisión, pero, finalmente, el 01 de octubre el Tribunal decidió mantener la medida cautelar hasta que tome una decisión de fondo. Hasta el momento se espera la decisión.

A partir del escándalo público que desato el comunicado de MinHacienda, el Senador Rodrigo Lara, la Bancada del partido Liberal y del partido de la Unidad y la Bancada del partido Verde, citaron a Debate de Control Político a los diferentes ministros y a los representantes de Avianca para que justificaran el millonario préstamo. El martes 10 de noviembre a las 3:00 pm, se tiene citado el Debate de Control Político para cuestionarle al Gobierno Nacional las razones para priorizar los recursos en Avianca, y no en otras aerolíneas, en educación pública o en las Mipymes del país. (...)

(...) Recomendaciones para el Debate de Control Político

Para este debate se recomienda, atacar al Gobierno de Duque porque en su Gobierno ha aumentado la pobreza nacional (antes de la pandemia), ha tenido un pésimo manejo de la pandemia, y ahora, quiere regalare/prestarle 1.3 billones de pesos a la empresa donde trabaja su hermana.

1. Según el DANE, entre el 2018 y el 2019 la pobreza monetaria a nivel nacional incremento desde el 34.7% al 35.7%. La pobreza rural aumento del 46% al 47.5%. Además, la desigualdad se incrementó, pues el coeficiente de Gini incremento entre el 2018 y el 2019 en el Gobierno de Duque.
2. Evidentemente el manejo de la pandemia por parte del Gobierno Nacional ha sido inefectivo. Colombia es el 29 país más poblado del mundo, pero está ubicado como el 9no país con más contagios del mundo. La última cifra del 08 de noviembre dice que hay 1.136.447 casos confirmados (BID).

II. Conclusiones generales

- Si el Gobierno Nacional busca reactivar la economía, debería enfocarse en las Mipymes. Las Mipymes generan más empleo (80%) que el sector de transporte aéreo (14.000 puestos), además aportan más al PIB (35%) que el sector de transporte aéreo (1.4%). Los recursos se deberían usar para apoyar a las Mipymes y en ampliar el PAEF para estas micro y pequeñas empresas, en vez de prestarle dinero a una millonaria multinacional.
- Avianca ya no es colombiana, es una empresa con sede en Panamá, que seguramente paga la gran mayoría de impuestos en este país. Los grandes accionistas también son empresas y consorcios panameños. Avianca solo genera 14.000 empleos en Colombia, y el 75% de sus empleados están en otros países.
- El decreto 444, que creo que FOME estipulo que los recursos serían utilizados para los sectores más vulnerables y afectados por la pandemia. Antes que regalarle o prestarle millones de dólares a Avianca, el Gobierno de Duque debe priorizar la Renta Básica, la Matrícula Cero, la ampliación del PAEF, y muchos otros programas sociales focalizados en quienes realmente son vulnerables y han sido perjudicados por la pandemia.

Anexo 5: Análisis de impacto fiscal de Proyecto de Ley Matrícula Cero.

III. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece, en su artículo 7 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. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”. En cumplimiento con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación del presente Proyecto de Ley.

La propuesta de gratuidad de la matrícula financiera para todas las IES del país, es decir, la propuesta de “matrícula cero”, no es una propuesta que está fuera del alcance financiero del Estado. Según la respuesta al Derecho de Petición 2020-ER-172979 y 2020-ER-174385, proveída por el Ministerio de Educación Nacional el 04 de septiembre del 2020, el valor total de la matrícula de los estudiantes que cursan programas académicos en el nivel de pregrado en las IES públicas, se estima en **\$700.000** millones de pesos por semestre. Esta información fue suministrada al MEN a través de las Instituciones de Educación Superior públicas.

Otra estimación sobre el costo fiscal de la matrícula cero, la realizó Pedro Hernández, Presidente

Nacional de la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU), en su presentación a la comisión VI de Senado y Cámara del 18 de mayo de 2020. Allí se presentaron unos datos estimados sobre el recaudo de las IES públicas del país y de las instituciones Técnicas Profesionales y Tecnológicas. Para el 2018 las universidades públicas y la REDITTU, la Red de Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias Públicas) recaudaron 1.326 billones de pesos proveniente de los estudiantes de pregrado. Es decir, 663,000 millones por semestre. Suponiendo que la tasa de cobertura creció un 5% desde el 2018, se podría afirmar que, **un semestre de matrícula cero le costaría aproximadamente 696,150 millones de pesos al Gobierno Nacional. Basado en estas cifras, un (1) año (2 semestres) de matrícula cero para los estudiantes de pregrado le costaría 1.4 billones de pesos al Gobierno Nacional.**

En cuanto a los posgrados, ASPU calculó que para el 2018 las IES públicas (Universidades y la REDITTU) recaudaron 387,322 millones de pesos por concepto de matrícula financiera de los estudiantes de posgrados. Suponiendo que la tasa de cobertura creció un 5% desde el 2018, se podría afirmar que, **un (1) año (2 semestres) de matrícula cero para los estudiantes de posgrado le costaría aproximadamente 406,688 millones de pesos al Gobierno Nacional.**

En conclusión, para financiar la matrícula cero a nivel nacional para pregrados y posgrados de las

Instituciones de Educación Superior Públicas durante un año, **el Gobierno Nacional debe destinar una suma aproximada de 1.8 billones de pesos colombianos. Esta suma se divide en; 1.4 billones para pregrado y 0.4 billones para posgrados.** Para financiar esta iniciativa se espera contar y utilizar los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, de acuerdo con lo establecido por el Artículo 4, numeral 1 del Decreto Ley 444.

En cuanto al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), se puede afirmar que este Proyecto de Ley es compatible con el MFMP. El MFMP menciona el Fondo Solidario para la Educación y el plan de auxilios educativos para beneficiarios del ICETEX, ambas iniciativas diseñadas para mitigar la deserción en la educación superior y apoyar a los estudiantes más afectados por la emergencia económica y sanitaria. Al igual que estas iniciativas mencionadas, el presente Proyecto de Ley simplemente busca extender los esfuerzos ya iniciados por el Gobierno Nacional para reducir la tasa de deserción y apoyar a los estudiantes de las instituciones públicas de educación superior. Por otro lado, el MFMP menciona la autorización del uso de vigencias futuras para proyectos de inversión. Entre esos rubros se asignan unos recursos para la educación. En la Tabla AP4.21 se autoriza el uso de 441,000 millones de pesos en 2021 y 110,000 millones de pesos en 2022, para proyectos de inversión de educación. Entonces, puesto que el presente Proyecto de Ley busca fortalecer las iniciativas planteadas en el MFMP 2020 y también busca asignar recursos de inversión para la educación, se afirma que el Proyecto de Ley es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Elaboró: Mateo Herrón - Julio Andrade

Coordinadora: Camila Rueda

Anexo 6: Cuadros analíticos: análisis, recomendación de voto y observaciones de Proyectos de Ley tramitados en la plenaria del Senado. (Se ilustra uno para la referencia y se adjunta imagen de algunos otros)

a.

Recomendaciones de modificación al Decreto 682 de 2020.

Por el cual se establece la exención especial del impuesto sobre las ventas para el año 2020 y se dictan otras disposiciones con el propósito de promover la reactivación de la economía colombiana, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Decreto 637 de 2020.

Exenciones del impuesto sobre las ventas – IVA.

A pesar de que el impuesto sobre las ventas – IVA – tiende a ser considerado como un impuesto regresivo, las tarifas diferenciales sobre los tipos de bienes gravados con el mismo cumplen una función de mitigación de esa regresividad. Así, las estructuras tributarias suelen aplicar tarifas superiores a la general para bienes considerados suntuarios y bienes considerados nocivos para la salud pública. Por el contrario, suelen aplicarse tarifas más bajas a la general a bienes de consumo masivo o básicos de la canasta familiar, incluso hasta el punto de ser exentos (Rojas, Aleman y Ávila, 2001).

Un análisis para el caso de España, en el que se calcula los tipos medios efectivos (TME) sobre la renta y sobre el consumo. Sobre los primeros, se observa una clara disminución del 15,4% hasta el 3,9% del quintil de renta bruta por hogar hasta el último. En cambio, para los TME sobre el consumo se observa que son ligeramente crecientes con la renta de los hogares, evolucionando de 13% del primer quintil al 13,4% que paga el 1% con mayor renta (Laborda, González y Onrubia, 2018).

Lo anterior, sugiere que las exenciones al impuesto sobre las ventas – IVA – aplicadas especialmente a grupos de bienes de consumo masivo o de la canasta familiar, adicionando bienes no suntuarios que han aumentado su importancia para los hogares, tales como equipos tecnológicos de uso personal, electrodomésticos, entre otros, pueden incentivar el consumo de manera generalizada favoreciendo en mayor medida a los quintiles de los hogares de menor renta.

Black Friday: Esta jornada tiene lugar, para el caso de Estados Unidos, en la temporada final del año en noviembre. Cada vez más se realizan más las compras por internet que en puntos físicos. Como es una jornada determinada por el mercado y no por medidas gubernamentales, los comercios han optado por adelantar las temporadas de descuentos y extenderlas por todo el mes de noviembre. Para 2019, las ventas por internet aumentaron en 19,6% con respecto a 2018, según datos de Adobe Analytics, que realiza un seguimiento de las transacciones en 80 de los 100 principales minoristas de Estados Unidos. De igual manera, según la firma de análisis RetailNext, las ventas netas en tiendas físicas cayeron 1,6%.

Resultados en Colombia:

Primer día: según el Director de la DIAN, se vendieron \$5,4 billones (cuatro veces más que en un día normal). El mayor aumento en los medios de pago estuvo en las tarjetas de crédito (346%), seguido de las tarjetas débito (242%). En cuanto al aumento de ventas por tipos de bienes encabezan la lista los electrodomésticos con una subida de 1.302%, seguido de cultura

y entretenimiento en 774%, equipos de sonido y video 725%, artículos deportivos 449% y en el quinto lugar prendas de vestir con 341%.

Segundo día: Las ventas se redujeron en 25,9% con respecto al primer día sin IVA. Se colocaron restricciones a la compra en puntos físicos, dejando la compra de electrodomésticos, por ejemplo, solamente para las ventas por internet. El comercio electrónico aumentó, según FENALCO, entre el 37% y 60%, mientras que el comercio físico bajó entre el 40% y 60%.

Recomendaciones para extender la medida:

1. Dos jornadas de Día sin IVA al año. La primera entre los meses de mayo y junio, y la segunda, entre los meses de octubre y noviembre. Ambas jornadas de semana dos días seguidos.
Factores para tener en cuenta:
 - Los meses referenciados son los que registran menos tasas de desempleo a nivel nacional, por lo que generan mayor cantidad de ingresos por hogar y, por consiguiente, mayor propensión al consumo.
 - Realizarse en dos días seguidos para dar mayor tiempo para realizar las compras a los consumidores y evitar los traumatismos por la capacidad del comercio para absorber la demanda. Por otro lado, para dar mayor flexibilidad a los establecimientos en el manejo de los stocks de ventas de los bienes cubiertos.
 - En fin, de semana para incentivar las compras en puntos físicos, además como incentivo al ocio y recreación con actividades disponibles según el tipo de comercio.
2. Excluir los bienes e insumos para el sector agropecuario (dudas), por cuanto que se incluyeron dada la crisis económica generada por la Pandemia, pero no estaban incluidos en la propuesta inicial. ¿Qué función cumple cubrir juegos y juguetes?
3. La razón para no extender la medida a medios de pago distintos al débito, crédito y otros medios de pagos electrónicos, es porque permitan extinguir una obligación dineraria a través de mensajes de datos en los que intervenga al menos una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia. Esto con el fin de no crear incentivos perversos para la evasión.

Otras propuestas posibles:

- En todo caso queda como opción para incentivar el consumo en sectores de población más vulnerables no bancarizados y no consumidores habituales de productos financieros, la pedagogía sobre la utilización de medios de pago electrónicos, distintos a las tarjetas de crédito y débito, tales como Efecty, Baloto, entre otros, a través de los cuales se pueden realizar pagos en efectivo.
- Analizar la conveniencia de aplicar tarifas de exención diferenciales, según criterios de necesidad o pertinencia de los tipos de bienes a cubrir.

En resumen, para el articulado:

- Modifíquese el artículo 2: agregar las nuevas jornadas propuestas e indicar si serán permanentes.
- Modificar el Artículo 3 sobre definiciones: suprimir los numerales 3.4 y 3.7
- Modificar el Artículo 4 sobre bienes cubiertos: suprimir los numerales 4.5 y 4.7

(Rojas, Aleman y Ávila, 2001) página 6:

<https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Otros%20Cuadernos%20de%20Trabajo/060.%20Exenciones%20y%20exclusiones%20en%20IVA%20y%20el%20impuesto%20sobre%20la%20renta.pdf>

(Laborda, González y Onrubia, 2018) página 17:
<https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2018-23.pdf>

Medios de Pago: <https://www.bluradio.com/economia/todo-lo-que-debe-saber-sobre-los-dias-sin-iva-255047-175#:~:text=Los%20pagos%20se%20deben%20realizar,la%20factura%20o%20documento%20equivalente.>

Impactos de venta: <https://www.dinero.com/economia/articulo/dia-sin-iva-en-colombia-bajo-el-monto-de-ventas-en-el-segundo-dia-sin-iva/291467>

Primer día: <https://www.larepublica.co/economia/en-el-dia-sin-iva-se-vendieron-54-billones-cuatro-veces-mas-que-un-dia-normal-3022158>

https://colombia.as.com/colombia/2020/07/06/actualidad/1594050692_750099.html

Segundo día: <https://www.dinero.com/economia/articulo/dia-sin-iva-en-colombia-bajo-el-monto-de-ventas-en-el-segundo-dia-sin-iva/291467#:~:text=El%20director%20de%20la%20Dian,fueron%20de%20%245%2C4%20billones.>

b.

Proyecto de Ley número 122 de 2020 Cámara/161 de 2020 Senado		"POR MEDIO DEL CUAL SE IMPULSA EL EMPRENDIMIENTO EN COLOMBIA"	
DEBATE	2/4		
GACETAS	1337/20 1334/20 1327/20, 1334/20 939/20, 963/20, 1009/20 942/20, 960/20 670/20	AUTORES	MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, JOSÉ MANUEL RESTREPO
IMPEDIMENTOS			H.S. CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ H.R. CHRISTIAN JOSÉ MORENO H.R. VÍCTOR MANUEL ORTIZ H.R. NIDIA MARCELA OSORIO H.R. CARLOS ALBERTO CARREÑO H.R. OSCAR DARÍO PÉREZ H.R. KELYN JOHANA GONZÁLEZ H.R. WADITH ALBERTO MANZUR H.R. EDWIN ALBERTO VALDES
CONVENIENTE		PONENTES DEL DEBATE	
PROPOSICIONES		OBSERVACIONES	

Proyecto de Ley No. 122 de 2020 Cámara - 161 de 2020 Senado

"POR MEDIO DEL CUAL SE IMPULSA EL EMPRENDIMIENTO EN COLOMBIA"

El objeto del PL es crear un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad. En general, los asesores del Senador Manulanda y del Senador Bolívar, expresaron su apoyo al PL y firmaron la ponencia positiva. Según el asesor del Senador Bolívar el PL es positivo, pero tendrá un impacto mínimo en el emprendimiento nacional.

Básicamente, el PL hace una diferenciación de las empresas, basado en su tamaño, para la realización de múltiples trámites legales. Esto busca que las micro y pequeñas empresas tengan que pagar menos que las grandes en dichos trámites. Por ejemplo, se faculta al gobierno nacional para reglamentar un manual de tarifas diferenciadas para el cobro de la tasa de servicios prestados por el INVIMA, de acuerdo a al tamaño de la empresa. También, se faculta a las Asambleas Departamentales, a iniciativa de los Gobernadores, para fijar tarifas del impuesto departamental de registro y establece unos rangos de referencia.

El proyecto tiene 5 ejes principales que incluyen medidas de apoyo para emprendedores, acceso al mercado de compras públicas, decisiones para el financiamiento, reforma al marco normativo y educación para emprendedores. La aprobación de la iniciativa fue respaldada por la totalidad de los Congresistas de las Comisiones económicas conjuntas.

El artículo 5 (Mecanismo SANBOX), faculta al Gobierno Nacional para que en un plazo no mayor a un (1) año establecer una regulación complementaria para crear un ambiente de vigilancia control que facilite el desarrollo de modelos de negocio enfocados en impulsar la economía de alto valor agregado y sostenible, a partir de la promoción de actividades intensivas e tecnología, innovación, uso sostenible del capital natural y/o tendientes a la mitigación del cambio climático. El artículo 8 modifica el ámbito de aplicación de la contabilidad simplificada para microempresas, la cual será autorizada por el Gobierno Nacional según las características de las microempresas, sean personas naturales o jurídicas.

El artículo 9 faculta al Ministerio de Comercio para concertar y ejecutar programas, planes y proyectos para profundizar los microcréditos de manera directa con las entidades sin ánimo de lucro o entidades financieras que otorguen estos créditos. Lo anterior con el fin estimular la formalización de las microempresas y la generación de empleos.

El Artículo 14 elimina la extensión del impuesto sobre la renta de los bienes listados en el artículo 424 del Estatuto Tributario (bienes de todo tipo, desde agropecuarios, maquinaria, hasta, gas y otros bienes de consumo). Asimismo, adiciona el artículo 477 que incluye el listado de exención de impuesto sobre la renta para bienes de generación de energía solar:

- 85.04.40.90.90 Inversor de energía para sistema de energía solar con paneles
- 85.41.40.10.00 Paneles solares
- 90.32.89.90.00 Controlador de carga para sistema de energía solar con paneles.

El artículo 22 modifica las reglas de contratación de mínima cuantía. Y los artículos 23 y 24 definen criterios diferenciales para las MiPymes y para emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compra pública, respectivamente. El artículo 25 establece los criterios que deberán tener en cuenta las entidades estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos para promover el acceso de las MiPymes al mercado de compras públicas.

El artículo 31 incluye las donaciones a INNpulsas en la aplicabilidad de la deducción de impuestos sobre la renta por inversiones en ciencia, desarrollo tecnológico e innovación de la que habla el artículo 158-1 del Estatuto Tributario (ET). El monto máximo y el porcentaje de estas deducciones son definidas anualmente por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT). No obstante, esta deducción no excluye la aplicación del descuento del 25% del impuesto sobre la renta y que trata el artículo 256 del ET. Estas deducciones fueron incluidas en el ET en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, aprobado en la Ley 1955 de 2019.

El PL concentra las fuentes de emprendimiento y desarrollo empresarial en INNpulsas Colombia, que será el patrimonio autónomo del Gobierno Nacional (GN). INNpulsas se encargará de ejecutar programas, instrumentos y recursos para el emprendimiento y el desarrollo empresarial que se le asignen o que desarrolle en el marco de sus competencias. Para ellos el GN asignará o trasladará los recursos, sujeto a las disposiciones del PGN, que correspondan a esta materia.

El proyecto busca encontrar un marco normativo para que el emprendimiento en Colombia tenga, cada vez más, oportunidades de expansión, toda vez que para los poderes legislativo y ejecutivo la protección del empleo y facilitar la creación de empresas en Colombia es prioridad en la fase de reactivación.

C.

PROYECTO DE LEY No. 340 SENADO Y No. 449 DE 2020 CÁMARA		"POR EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA LA REACTIVACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL SECTOR CULTURA, SE CREA EL FONDO PARA LA PROMOCIÓN DEL PATRIMONIO, LA CULTURA, LAS ARTES Y LA CREATIVIDAD – FONCULTURA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."	
DEBATE	¼	AUTORES	MINISTRA DE CULTURA, CARMEN INÉS VÁSQUEZ CAMACHO
GACETAS	1352/20, 1353/20 1199/20		
IMPEDIMENTOS		PONENTES DEL DEBATE	HR. OSWALDO ARCOS BENAVIDES HR. ESTEBAN QUINTERO CARDONA HS. RUBY HELENA CHAGÚI HS. ANA MARÍA CASTAÑEDA HS. HORACIO JOSÉ SERPA HS. JOHN MOISÉS BESAILE HR. MILTON HUGO ANGULO VIVEROS HR. EMETERIO JOSÉ MONTES HR. AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ HS. JONATAN TAMAYO PEREZ HS. CARLOS ANDRES TRUJILLO HS. JORGE ELIECER GUEVARA HS. CRISELDA LOBO SILVA HR. MARTHA VILLALBA HODWALKER HR. ADRIANA GÓMEZ MILLÁN
CONVENIENTE			

PROPOSICIONES	OBSERVACIONES	El PL crea del Fondo para la Promoción del Patrimonio, la Cultura, las Artes y la Creatividad, administrado por "Colombia Crea Talento" (organización de carácter mixto) y con financiación pública y donaciones privadas. Para estas últimas, se hace permanente la disminución a 4% en la tarifa de retención en la fuente a título sobre la renta. Además, se dictan otras disposiciones de flexibilización para el manejo de recursos por parte de las entidades territoriales.
----------------------	----------------------	---

PROYECTO DE LEY No. 340 SENADO Y No. 449 DE 2020 CÁMARA

"POR EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA LA REACTIVACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL SECTOR CULTURA, SE CREA EL FONDO PARA LA PROMOCIÓN DEL PATRIMONIO, LA CULTURA, LAS ARTES Y LA CREATIVIDAD – FONCULTURA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."

La participación del sector Cultura, incluyendo Ministerio de Cultura, Instituto Colombiano de Antropología e historia, Instituto Caro y Cuervo y Archivo General de la Nación, como porcentaje del Presupuesto General de la Nación (PNG), se ha reducido de 0,17% en 2017 a 0,13% en 2020, incluso presenta una disminución en el PGN 2021 aprobado recientemente, respecto a 2017. No obstante, las apropiaciones para el sector han aumentado año a año, pasando de \$380 mil millones en 2017 a \$506 mil millones en 2021, excepto en 2019 cuando el presupuesto disminuyó con respecto al año anterior. Este sector es uno de los más marginados en la asignación del PGN.

Tabla 1.

Participación del sector cultura en el PGN	Concepto	PGN	Sector Cultura (incluye MinCultura, ICANH, Instituto Caro y Cuervo y Archivo General de la Nación)	% de participación
	2017	229.316.062.409.510	380.331.423.347	0,17%
	2018	235.941.693.000.000	407.561.864.465	0,17%
	2019	250.411.223.449.788	383.014.478.751	0,15%
	2020 (*)	300.287.637.472.958	402.453.233.122	0,13%
	2021 (**)	313.998.014.044.851	506.090.267.655	0,16%

*Cifras al mes de mayo de 2020

**Presupuesto General de la Nación aprobado.

Fuente: Página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Ejecuciones presupuestales

El PL tiene por objeto la reactivación y el fortalecimiento del sector cultura y de la Economía Naranja. En esencia, crea el Fondo para la Promoción del Patrimonio, la Cultura, las Artes y la Creatividad – FONCULTURA, a cargo del Ministerio de Cultura, que será administrado por el Fondo Mixto Nacional de Promoción de la Cultura y las Artes, creado por la Ley 397 de 1997 y que nunca ha sido reglamentado. El PL propone desarrollarlo y darle como tarea prioritaria la administración de FONCULTURA.

El Fondo Mixto Nacional de Promoción de la Cultura y las Artes, finalmente es desarrollado con la creación de “Colombia Crea Talento (CoCrea)”, contemplada en el Plan de Desarrollo Nacional 2018-2022. Esta es una organización civil sin ánimo de lucro de carácter mixto, fundada por el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Caja de Compensación Familiar de Antioquia-Comfama¹.

CoCrea entró en operación en Julio de 2020, con la tarea de implementar los mecanismos contemplados en el Decreto 697, expedido el 26 de mayo de 2020, tendientes a recaudar recursos para la inversión en el sector cultura a cambio de beneficios tributarios. El principal es una deducción en el impuesto sobre la renta por inversiones o donaciones en dinero en efectivo, correspondiente al 165% del valor real invertido o donado en el respectivo periodo gravable. Hasta entonces, CoCrea no tiene a su cargo la ejecución o administración de recursos de fuentes estatales.

Según la directora de CoCrea, Mónica Ramírez Hartmann, designada en julio pasado cuando iniciaron operaciones, en la primera convocatoria abierta entre el 4 de septiembre y el 4 de diciembre, apenas se han creado 145 proyectos por cuantía de \$ 109.729 millones

¹ Recuperado de: <https://mincultura.gov.co/prensa/noticias/Paginas/CoCrea-inicia-su-labor-de-impulso-a-la-cultura-colombiana.aspx?~:text=L%20nueva%20directora%20de%20la,el%20arte%20y%20la%20cultura.>

que están en alguna de las etapas del proceso, a pesar de contar con un cupo de inversión por \$300.000 millones y atractivos instrumentos de incentivos por descuentos tributarios.

El Fondo será dirigido por el Comité Directivo, integrado por autoridades del Gobierno Nacional, una representación de las entidades territoriales y un representante del Consejo Nacional de Cultura. Sus funciones también se definen en el PL.

El FONCULTURA tendrá las siguientes fuentes de financiación:

1. Recursos asignados por el Presupuesto General de la Nación, diferentes de las apropiaciones del Ministerio de Cultura y sus entidades adscritas, sujetos a la disponibilidad del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGNMP).
2. Recursos provenientes de apropiaciones del Ministerio de Cultura y sus entidades adscritas.
3. Recursos recaudados por la Nación por concepto de multas en casos de vulneración al Patrimonio Cultural de la Nación consagrados en el artículo 15 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 10 de la Ley 1185 de 2008.
4. Los recursos no ejecutados y reintegrados por parte de las entidades territoriales, correspondientes al Impuesto Nacional al Consumo de telefonía, datos, internet y navegación móvil destinada a la cultura (Estatuto Tributario, artículo 512-2, numeral 2).
5. Los recursos no ejecutados y reintegrados por parte de las entidades territoriales, correspondientes a la contribución parafiscal cultural de espectáculos públicos de las artes escénicas (Ley 1493 de 2011).
6. Donaciones, transferencias o aportes en dinero realizados por personas naturales y/o jurídicas de derecho público, privado o de naturaleza mixta.
7. Recursos provenientes de cooperación nacional e internacional, siempre y cuando se trate de recursos no reembolsables.
8. Subvenciones y auxilios de entidades de cualquier naturaleza, incluidos los organismos internacionales.
9. Recursos de otras fuentes.
10. Rendimientos de los recursos administrados en el FONCULTURA.

Teniendo en cuenta que la mayor parte de las fuentes de financiación del Fondo son públicas, este PL estaría entregándole la administración y ejecución de recursos públicos a unos privados a través de CoCrea, toda vez que esta tiene un carácter mixto. A pesar de que la mayoría de los miembros (5) del Comité Directivo del Fondo son representantes del gobierno nacional y uno (1) de las entidades territoriales, no se explica por qué entregar el manejo de estos recursos a CoCrea, en lugar de ser manejados directamente por el Ministerio de Cultura, que tiene todas las competencias para hacerlo, tanto así que el mismo PL lo reconoce al incluir el parágrafo 2 del artículo 4, que deja la administración del Fondo en el Ministerio si eventualmente CoCrea no puede cumplir con esa labor. [Ver Proposición 1]

En cuanto a los recursos referidos en el numeral 4 y 5, correspondientes a recursos no ejecutados y reintegrados por las entidades territoriales, especialmente, los municipios, es necesario revisar los factores que explican la no ejecución de estos recursos. La falencia

Glosario

Gratuidad de matrícula: Está relacionada con el no cobro de derechos académicos (matrícula, pensiones, transporte, textos, etc.) en las instituciones de educación. También es denominada “Matrícula Cero”.

Instituciones de Educación Superior – IES: Según el Ministerio de Educación, las Instituciones de Educación Superior (IES) son las entidades que cuentan, con arreglo a las normas legales, con el reconocimiento oficial como prestadoras del servicio público de la educación superior en el territorio colombiano.

Educación: Según el Ministerio de Educación, en Colombia la educación se define como un proceso de formación permanente, personal cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.

Unidad de Trabajo Legislativo – UTL: Según Gómez (2019), se compone de un grupo interdisciplinario, no mayor a diez ni menor a seis personas, que trabaja para el congresista que lo ha contratado, asesorándolo en diversos temas correspondientes a su labor legislativa en el congreso.

Análisis de impacto fiscal: Según la Ley 819 de 2003, es el análisis que debe hacer explícito, en todo caso, debe hacerse de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios. Además, deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Derechos humanos: Según las Naciones Unidas, los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición.

Congreso de la República: Según Congreso Visible, el Congreso está conformado por el Senado de la República y la Cámara de Representantes. Es un cuerpo colegiado, es decir, que está conformado por varios miembros, y que cada uno de ellos tiene igual poder y responsabilidad. Es una de las tres ramas del poder público en la cual se expiden las leyes, entre otras funciones.