



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 296

Bogotá, D. C., jueves, 4 de mayo de 2017

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 261 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se renueva la emisión de la Estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio, creada mediante la Ley 656 de 2001, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Renovación de la Estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio. Renuévase la Estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio, creada por la Ley 0656 de 2001.

Autorícese a la Asamblea del departamento de Sucre para que ordene la emisión de la Estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio en los términos que establece la Universidad de Sucre, Tercer Milenio, creada mediante la Ley 0656 de 2001.

Artículo 2°. Cuantía de la Emisión. La emisión de la estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio, cuya renovación y vigencia se autoriza y se extiende de acuerdo con el artículo anterior, será hasta por la suma adicional de cincuenta mil millones de pesos (\$50.000.000.000) moneda legal. El monto total recaudado se establece a precios constantes al momento de la aprobación de la presente ley.

Artículo 3°. Autorización a la Asamblea Departamental de Sucre. Autorícese a la Asamblea Departamental de Sucre para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en el departamento y en sus municipios. La ordenanza que expida la Asamblea de Sucre en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, se dará a conocer al Gobierno nacional a través de los Ministerios de Educación Nacional, Hacienda y Crédito Público, y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Artículo 4°. Facultad a los Concejos Municipales. Facúltese a los Concejos Municipales del departamento de Sucre para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla que autoriza la presente ley.

Artículo 5°. Autorización para recaudar los valores de los que trata la presente ley. Autorícese al departamento de Sucre para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla, en las actividades que se deban realizar en el departamento y en sus municipios.

Artículo 6°. Obligación a cargo de los funcionarios departamentales y municipales. La obligación de adherir y anular la estampilla a la que se refiere la presente ley, estará a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos.

Artículo 7°. Destinación. Los recursos provenientes del recaudo de la Estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio, serán utilizados y distribuidos de la siguiente forma:

El cincuenta por ciento (50%) se destinará a construcción, ampliación, adecuación, mantenimiento, adquisición o dotación de infraestructura física, tecnológica, informática o de telecomunicaciones.

El cincuenta por ciento (50%) se destinará para financiar actividades misionales de pregrado o posgrado de la Universidad de Sucre.

Artículo 8°. Vigencia y derogatoria. Esta ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
H. Senador de la República
Autor.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Se somete a consideración de los honorables Representantes de la Cámara la presente iniciativa, en ejercicio de las facultades que el artículo 150 de la Constitución Nacional, le confiere al Congreso de la República, en materia de trámite y aprobación de leyes.

De igual forma tanto en el proceso de elaboración de la presente iniciativa, como en el texto de la misma, se atiende a lo dicho por la Honorable Corte Constitucional, en las sentencias en las cuales se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la creación de este tipo de estampillas.¹

Atendiendo al articulado puesto en consideración de los Honorables Representantes me permito a continuación exponer las siguientes razones adicionales:

Reseña histórica

En el año 1977 la Asamblea Departamental de Sucre aprobó la ordenanza número 01, mediante la cual se creó la Universidad de Sucre, se fijó su estructura y se entregaron facultades para reglamentar su organización y funcionamiento, iniciando labores académicas el día 5 de agosto de 1978.

Con la asesoría de la Universidad Nacional de Colombia se ofrecieron como primeros programas los de ingeniería agrícola y licenciatura en matemáticas, seguidos por los programas de tecnología en enfermería y tecnología en producción agropecuaria.

La Ley 30 de 1992, la cual desarrolló el principio de autonomía de las universidades establecido en la Constitución de 1991, le permitió a la Universidad de Sucre ampliar su radio de acción y vincularse de manera más directa al desarrollo de la Región Sucreña.

A partir de 1993, la Universidad se preparó normativamente, diseñando reglamentaciones internas que le permitieran desarrollar de manera eficiente la autonomía dada por la Constitución y la ley; es así como a partir del año señalado hasta 1998 la Universidad ha creado nuevos programas de formación profesional como zootecnia, ingeniería agroindustrial, ingeniería civil, dirección y administración de empresas, biología y licenciatura en básica primaria.

La Universidad de Sucre tiene como misión: *“Ser una universidad pública con talento humano cualificado y reconocimiento social, que mediante actividades de docencia, investigación, extensión y proyección social, forma profesionales idóneos, críticos e íntegros, basados en currículos flexibles en un ambiente de pluralismo ideológico y de excelencia académica, capaces de articular el conocimiento científico, tecnológico y cultural con el desarrollo socioeconómico sostenible, para el mejoramiento de la calidad de vida de la población sucreña y la región caribe”*.

En desarrollo de su misión, la Universidad de Sucre ofrece en la actualidad:

- (15) programas profesionales.
- (3) programas tecnológicos.

Los programas prestados por la Universidad se distribuyen en:

- (5) Facultades.
- (2) Especializaciones.
- (5) maestrías.
- (2) doctorados.

Los programas anteriores están dirigidos a (5.909) estudiantes de pregrados y (264) estudiantes de postgrados, del departamento de Sucre.

Este centro de educación superior Cuenta con (25) grupos de investigación clasificados por el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e innovación, los cuales desarrollan sus labores a través de la División de Bienestar Universitario, los Centros de Diagnóstico Médico, Centro de Laboratorios, Centro de Lenguas; de igual forma se ofrecen los programas de extensión y proyección social.

Antecedentes del proyecto ley

Tal y como se anunció la emisión y recaudo de la estampilla de la Universidad de Sucre Tercer Milenio, data del año 2001, y fue aprobada por el Congreso de la República mediante la expedición de la Ley 656 del mismo año.

Esta norma autorizó la creación de la estampilla en comento y en su artículo segundo, se estableció que su recaudo podría llegar hasta un monto de \$50.000.000.000.00 millones de pesos, en términos constantes año 2000.

La implementación de esta estampilla se reglamentó por parte de la Asamblea del departamento, mediante la Ordenanza número 016 de 2001, desde que se inició su recado la Universidad de Sucre, ha logrado acceder a una fuente muy importante de recursos los cuales le han permitido llevar a cabo, procesos de transformación orientados al mejoramiento de los servicios educativos y la infraestructura.

En el siguiente cuadro comparativo de los años 2004 y 2016, se presenta el cambio que ha tenido la Universidad y la forma cómo han sido invertidos los recursos provenientes de esta importante fuente de financiación:

ÍTEM	2004	2016
DOCENCIA Y COBERTURA		
Número de Estudiantes en Pregrado(Prom/Sem)	2.622	5.709
Número de Estudiantes de Posgrados	0	264
Número de Programas de Pregrado Ofrecidos	10	18
Número de Programas de Posgrado Ofrecidos	0	9
Número de Docentes de Planta (TCE)	71	124
Número de Docentes Ocasionales (TCE)	35	133
Número de Docentes de Cátedra (TCE)	51	217
Número de Docentes con Doctorado	1	29
Número de Docentes con Maestría	26	177
Número de Docentes con Especialización	111	201
Número de Docentes con Pregrado	82	67
INVESTIGACIÓN		
Total Grupos de Investigación		
Grupos de investigación reconocidos por Colciencias	0	25
Número de Grupos A		1
Número de Grupos B		5
Número de Grupos C		15
Número de Grupos D		4
Número de docentes investigadores	0	
Número de investigadores Senior	N.A.	2
Número de investigadores Asociado	N.A.	8
Número de investigadores Junior	N.A.	21
Número de investigadores no categorizados	0	
Número de Patentes	0	0
ACREDITACIÓN Y CALIDAD		
Universidad en proceso de Acreditación Institucional	NO	SI
Número de Programas acreditados en pregrado	0	2
Número de Programas acreditados en posgrado	0	0
Número de Programas de pregrado en proceso de acreditación	N.A.	7
Universidad con Certificación de Gestión de Calidad	No	SI

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-819 de 2012, Corte Constitucional. Sentencia C-538 de 2012, Corte Constitucional. Sentencia C-758 de 2009.

OTROS:GESTIÓN		
Movilidad estudiantes colombianos	0	32
Movilidad estudiantes extranjeros	0	9
Movilidad Docentes	0	9
Infraestructura física (m2)	N.D	

Tal y como se puede observar del análisis de las anteriores cifras, los recursos provenientes de esta estampilla son de vital importancia para el crecimiento, mejoramiento de la oferta y los servicios que presta la Universidad de Sucre a comunidad estudiantil del departamento.

Para dar continuidad a los procesos que se han venido implementando durante los últimos años en la Universidad de Sucre con estos recursos, se hace necesaria la ampliación de la estampilla, y así lograr consolidar en el tiempo los siguientes objetivos:

Acreditación Institucional. La excelencia en educación superior se obtiene con instituciones que puedan ofrecer programas acreditados, docentes con alta formación académica, investigaciones para el desarrollo del departamento y la región, movilidad de la comunidad universitaria, procesos y procedimientos administrativos ágiles y oportunos.

Permanencia estudiantil. La población estudiantil de la universidad es de recursos bajos, pertenecen caracterizadamente a los estratos 1 y 2, por lo que se requiere financiar programas que reduzcan el índice de deserción estudiantil y a la vez, programas que incentiven la excelencia académica y la formación integral.

El sostenimiento de los programas académicos con visión social. La Universidad desarrolla programas con visión social los cuales cada día se hacen más difíciles de sostener, de otra parte, si analizamos las transferencias hechas por el departamento de Sucre a la Universidad, estas han venido decreciendo, por ejemplo, en el año 1991 el aporte del departamento correspondía a un 15% del presupuesto total de la Universidad de Sucre y para la vigencia fiscal de 2016 el aporte del departamento fue del 12% del total presupuesto total de la institución.

Como se observa el porcentaje de transferencias del departamento ha venido en contraposición con el aumento de la cobertura y la calidad educativa que año a año está logrando la Universidad de Sucre, por ejemplo, en año 1994, atendía a 923 estudiantes y en año 2004 paso a recibir 2.622 estudiantes.

En el año 2016, la Universidad de Sucre recibió a 5.709 estudiantes por semestre en promedio.

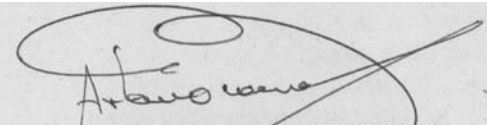
El trabajo desarrollado por este centro educativo, no ha sido fácil en materia financiera, por ejemplo, las transferencias de recursos que se reciben de parte de la Nación, se ajustan normalmente al IPC, lo cual significa que las diferencias de los gastos de funcionamiento los debe generar de manera autónoma la universidad, teniendo en cuenta la restricción y el cuidado de mantener los costos para los estudiantes en un nivel acorde al nivel de ingreso de los habitantes de la región.

Ante este panorama de escasez de recursos para la educación pública en la región caribe, particularmente en el departamento de Sucre, se hace necesario mantener los ingresos provenientes de esta estampilla, para

el sostenimiento y ampliación de la oferta educativa en el departamento, con más razón ante los recortes presupuestales y ajuste fiscal que vive Colombia en los últimos años.

Con lo anterior esperamos que los argumentos aquí planteados sean de buen recibo para los Honorables Representantes a la Cámara y logren motivar su apoyo para que esta iniciativa se convierta en ley de la República. Con su aprobación y acompañamiento le daremos oportunidad a miles de jóvenes que habitan la Costa Caribe de acceder a una educación superior de calidad a unos costos a su alcance.

Atentamente,



ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
H. Senador de la Republica
Autor.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 25 de abril de 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 261 con su correspondiente exposición de motivos, por honorable Senador *Antonio Guerra de la Espriella*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 262 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se crea el sistema de financiación contingente al ingreso – sistema FCI en Colombia, para fomentar el acceso y sostenimiento en la Educación Superior y se dictan otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias para lograr la financiación sostenible de la Educación Superior con estándares de calidad.

Bogotá, D. C., 24 de abril de 2017

Honorable Representante
MIGUEL ÁNGEL PINTO
Presidente
Cámara de Representantes

Asunto: Proyecto de ley número 262 de 2017 Cámara, por medio del cual se crea el sistema de financiación contingente al ingreso – sistema FCI en Colombia, para fomentar el acceso y sostenimiento en la Educación Superior y se dictan otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias para lograr la financiación sostenible de la Educación Superior con estándares de calidad.

Apreciado Presidente:

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 de la Constitución Política y en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 me permito radicar ante la Secretaría General de la Cámara de Represen-

tantes el proyecto de ley por medio del cual se crea el sistema de financiación contingente al ingreso – sistema FCI en Colombia, para fomentar el acceso y sostenimiento en la Educación Superior y se dictan otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias para lograr la financiación sostenible de la Educación Superior con estándares de calidad.

ANGEL CUSTODIO CABRERA
Senador de la República

YANETH GIHA TOVAR
Ministra de Educación

Rosalva Restrepo Martínez
Senadora Representante

PROYECTO DE LEY NÚMERO 262 DE 2017
CÁMARA

por medio del cual se crea el sistema de financiación contingente al ingreso – sistema FCI en Colombia, para fomentar el acceso y sostenimiento en la Educación Superior y se dictan otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias para lograr la financiación sostenible de la Educación Superior con estándares de calidad.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Generalidades

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el Sistema de Financiación Contingente al Ingreso – en adelante Sistema FCI –, el Servicio de Apoyo para el Acceso y Permanencia de Beneficiarios Activos en Educación Superior –en adelante SABES–, el Fondo del Servicio Integral de Educación Superior – en adelante FoSIES–, la Contribución para Servicio de Apoyo para el Acceso y Permanencia de Beneficiarios Activos en Educación Superior –en adelante la Contribución SABES–, la Contribución para la prevención de la deserción en Educación Superior –en adelante Contribución COPEs–, y otros mecanismos para ampliar progresivamente la cobertura y fomentar el Acceso y Permanencia en programas de Educación Superior en Colombia.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación de la ley. La presente ley se aplica al Sistema FCI, a la población beneficiaria del Sistema FCI, al Ministerio de Educación Nacional, a las Instituciones de Educación Superior, a los operadores y administradores del Sistema FCI y a

los demás agentes que intervengan directa o indirectamente en el Sistema FCI y/o en la prestación del SABES.

Artículo 3°. Definiciones. Para efectos de la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

1. Candidatos Elegibles: Son los nacionales colombianos que cumplan con las condiciones socioeconómicas y con los demás criterios de elegibilidad que establezca el Gobierno nacional mediante reglamento, y con las condiciones que se estipulen para el efecto en las respectivas convocatorias.

2. Beneficiarios Activos: Son aquellos Candidatos Elegibles, que realicen el proceso de verificación de la matrícula efectiva ante el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez –en adelante Icetex–, y que reciban o hayan recibido la prestación total o parcial del SABES, de acuerdo con los criterios de las convocatorias. A menos que en las convocatorias se establezca algo diferente, los Beneficiarios Activos podrán ser, simultáneamente, beneficiarios de otros programas o mecanismos de financiamiento de la Educación Superior distintos al Sistema FCI.

3. Instituciones de Educación Superior vinculadas al Sistema FCI – IES vinculadas al Sistema FCI: Son las entidades que cuentan con el reconocimiento oficial como prestadoras del servicio público de la Educación Superior en el territorio colombiano, en las cuales se matriculen los Beneficiarios Activos, y que reciban desembolsos del FoSIES por este concepto.

4. Proceso de verificación de la matrícula efectiva: Es el proceso mediante el cual se demuestra el cumplimiento del requisito de admisión y matrícula en una IES vinculada al Sistema FCI.

5. Solidaridad del Sistema de Financiación Contingente al Ingreso – Sistema FCI: Es la práctica del mutuo apoyo para garantizar el Acceso y la Permanencia en programas de Educación Superior, a través de la Contribución SABES, a favor de otros beneficiarios cuyos recursos son insuficientes para acceder y/o permanecer en el sistema de Educación Superior. Adicionalmente, la solidaridad se manifestará a través de los aportes voluntarios que realicen los contribuyentes o terceros al Sistema FCI.

6. Costo real del beneficio económico obtenido por concepto del SABES: Es la suma de los valores efectivamente desembolsados a favor del sujeto pasivo de la Contribución SABES, por el FoSIES, actualizados por inflación, para el cubrimiento total o parcial de la matrícula y/o de giros de sostenimiento, y de los demás costos y gastos *per cápita*, en que se incurra para la efectiva prestación del SABES.

CAPÍTULO II

Creación del Sistema de Financiación Contingente al Ingreso – Sistema FCI y su finalidad

Artículo 4°. Sistema de Financiación Contingente al Ingreso – Sistema FCI. Créase el Sistema FCI como un esquema solidario y contributivo de financiación de la Educación Superior, compuesto por el SABES, el FoSIES y la Contribución SABES, del cual harán parte las entidades y organismos de política pública educa-

tiva, de regulación fiscal y financiera, de fiscalización, y las demás entidades públicas y privadas prestadoras del servicio de Educación Superior y de las cuales se requiera apoyo para el adecuado funcionamiento del Sistema FCI. El Sistema FCI tendrá como finalidad facilitar el acceso y permanencia en programas de Educación Superior y ampliar el acceso a la misma a través de un fondo que administra los recursos provenientes de la Contribución SABES y de las demás fuentes legales, y que desembolsa los recursos en forma de beneficios sociales en favor de los Beneficiarios Activos.

Artículo 5°. Servicio de apoyo para el acceso y permanencia de beneficiarios activos en educación superior – SABES. Créase el Servicio de Apoyo para el Acceso y Permanencia de Beneficiarios Activos en Educación Superior – SABES, que consiste en una atención integral que incluye el desembolso de los recursos de carácter económico con destino al cubrimiento total o parcial del valor de la matrícula y/o de los giros de sostenimiento, y el desarrollo de actividades complementarias que permitan brindar asistencia en programas tendientes a lograr la permanencia de los Beneficiarios Activos en programas de Educación Superior. El Icetex administrará el correcto funcionamiento del SABES.

Artículo 6°. Fondo del Servicio Integral de Educación Superior (FoSIES). Créase el Fondo del Servicio Integral de Educación Superior (FoSIES), como una cuenta especial sin personería jurídica, administrada por el Icetex. El objeto del fondo es administrar los recursos del Sistema FCI para facilitar el acceso y la permanencia en programas de Educación Superior.

El FoSIES tendrá un Comité Directivo cuya organización, estructura y funcionamiento serán definidos por el Gobierno nacional. Este comité se encargará, entre otros, de definir y aprobar el reglamento operativo para la administración del fondo.

Parágrafo. El FoSIES tendrá una subcuenta que se denominará el Fondo de Garantías, y cuya operación y características serán establecidas en el reglamento del FoSIES. El Fondo de Garantías recibirá los recursos provenientes de las IES vinculadas al Sistema FCI los cuales se destinarán a la realización de programas tendientes a controlar la deserción en las IES vinculadas al Sistema FCI.

Artículo 7°. Funciones del Icetex en su calidad de administrador del Fondo del Servicio Integral de Educación Superior (FoSIES). El Icetex será el administrador FoSIES y tendrá como funciones las siguientes:

1. Recibir los recursos provenientes de la Contribución SABES, de la Contribución COPEs, y demás fuentes de financiación destinados a la prestación del SABES.
2. Ejecutar los recursos de acuerdo con la política del Sistema FCI destinados a la prestación del SABES.
3. Realizar las actividades administrativas, financieras, contables y presupuestales de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias, para garantizar la sostenibilidad del Sistema FCI.

Artículo 8°. Origen de los recursos. Los recursos del FoSIES serán los siguientes, que en todos los casos

se destinarán al funcionamiento del Sistema FCI y serán administrados por Icetex:

1. Los que se reciban por concepto de la Contribución SABES de que trata el artículo 9° de la presente ley, incluyendo los aportes adicionales a los que se refiere el artículo 17 de la presente ley.
2. Los que se reciban por concepto de la Contribución COPEs de que trata el artículo 23 de la presente ley.
3. Los provenientes de la Nación.
4. Los provenientes del Sistema General de Regalías.
5. Los provenientes de cooperación internacional.
6. Los que destinen los departamentos, distritos y municipios.
7. Los provenientes de donaciones.
8. Los derechos de cobro cedidos de otros fondos de fomento a la Educación Superior, los cuales se recaudarán bajo el mismo mecanismo de aporte contingente al ingreso regulado en esta ley. Estos recursos, una vez recaudados, podrán devolverse total o parcialmente a los fondos que les dieron origen, caso en el cual el FoSIES solo sería un mecanismo de recaudo. El Gobierno nacional reglamentará la materia.
9. Los demás que autoricen la ley y los reglamentos.

CAPÍTULO III

Contribución para el servicio de apoyo para el acceso y permanencia de beneficiarios activos en educación superior – Contribución SABES

Artículo 9°. Contribución para el servicio de apoyo para el acceso y permanencia de beneficiarios activos en educación superior – Contribución SABES. Créase la Contribución para el Servicio de Apoyo para el Acceso y Permanencia de Beneficiarios Activos en Educación Superior – Contribución SABES, con destinación específica al FoSIES, a cargo de los sujetos pasivos de la contribución.

Artículo 10. Hecho generador de la contribución SABES. El hecho generador de la Contribución SABES es la prestación total o parcial del servicio del que trata el artículo 5° de la presente ley, una vez el sujeto pasivo lleve a cabo el proceso de verificación de la matrícula efectiva en un programa de Educación Superior.

Artículo 11. Sujeto activo de la contribución SABES y contribución de permanencia. El Icetex es el sujeto activo de la Contribución SABES.

Artículo 12. Sujetos pasivos de la contribución SABES. Los Beneficiarios Activos que perciban ingresos susceptibles de ser gravados serán sujetos pasivos de la Contribución SABES.

Artículo 13. Base gravable de la contribución SABES. La base gravable de la Contribución SABES será el cien por ciento (100%) de los ingresos totales recibidos por concepto de una relación laboral o reglamentaria y/o de la realización de cualquier otra actividad económica generadora de ingresos menos el valor de los aportes obligatorios a Seguridad Social por concepto de salud y pensión asumidos por el sujeto pasivo.

Parágrafo. No estarán gravados los ingresos por concepto de pensiones, al igual que los ingresos por

concepto de arrendamientos, regalías, dividendos, intereses, donaciones, loterías, premios, herencias, legados, y ventas de activos fijos, siempre y cuando estos ingresos no se relacionen con la actividad económica principal del contribuyente.

Artículo 14. TARIFA DE LA CONTRIBUCIÓN SABES. La tarifa de la Contribución SABES, se determinará en función de la base gravable, como se establece en la siguiente tabla:

Rangos de Base Gravable (BG) en SMMLV		Tarifa marginal	Contribución
Desde	Hasta		
0	≤ ½ SMMLV	0%	0
> ½ SMMLV	≤ 1 SMMLV	12%	(BG - ½ SMMLV) x 12%
> 1 SMMLV	≤ 2 SMMLV	15%	(½ SMMLV x 12%) + [(BG - 1 SMMLV) x 15%]
> 2 SMMLV		19%	(½ SMMLV x 12%) + (1 SMMLV x 15%) + [(BG - 2 SMMLV) x 19%]

Donde BG es la base gravable definida en el artículo 13 de esta ley y smmlv es el salario mínimo mensual legal vigente.

Artículo 15. Causación de la contribución SABES. La Contribución SABES se causará cuando el Beneficiario Activo empiece a percibir ingresos susceptibles de ser gravados con la Contribución SABES. A partir de dicho momento, la contribución se pagará mensualmente.

Parágrafo 1°. Si en determinado(s) período(s) los sujetos pasivos no perciben ingresos susceptibles de ser gravados, no se causará la Contribución SABES.

Parágrafo 2°. Los períodos durante los cuales no se cause la contribución no afectarán la acción de cobro que tengan las autoridades correspondientes con respecto a las contribuciones que se hayan causado o se causen en otros períodos.

Artículo 16. Pago de la contribución SABES. El pago de la Contribución SABES se hará en función del tipo de ingresos gravables que perciba el sujeto pasivo de la contribución, como se indica a continuación:

1. A través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y Contribuciones (PILA). En el caso de sujetos pasivos que perciban ingresos provenientes de una relación laboral o reglamentaria, la retención y giro del valor retenido estarán a cargo del empleador. En el caso de sujetos pasivos que perciban ingresos provenientes de la realización de cualquier otra actividad económica generadora de ingresos, el pago estará a cargo del sujeto pasivo.

2. A través de una declaración anual o por fracción de año que se presentará utilizando el formulario que para el efecto establezca el Gobierno nacional, en el caso de los sujetos pasivos que se encuentren en el exterior durante el término de causación de la Contribución SABES.

Parágrafo 1°. En ningún caso, el valor total a pagar por concepto de Contribución SABES podrá ser superior al costo real del beneficio económico obtenido por el sujeto pasivo por concepto del SABES. Para estos efectos, el costo real del beneficio económico incorpora los costos para la efectiva prestación del SABES y el funcionamiento general del Sistema FCI que no excederán del cinco por ciento (5%) del valor de los

desembolsos por concepto del cubrimiento total o parcial de matrícula y/o de giros de sostenimiento, actualizados por inflación. En todo caso, los recursos que se reciban de las contribuciones de los sujetos pasivos se destinarán a la prestación del SABES, incluyendo la realización de las actividades necesarias para la administración y operación del Sistema FCI.

Parágrafo 2°. El Icetex deberá expedir una liquidación del costo de los apoyos económicos realizados a favor de cada uno de los Beneficiarios Activos. Así mismo, el Icetex deberá informar el momento en que los pagos de la Contribución SABES cubran la totalidad del beneficio económico directo obtenido por el Beneficiario Activo.

Parágrafo 3°. La obligación de pago de la contribución se extinguirá en un período de treinta (30) años contados a partir del momento a partir del cual el sujeto pasivo recibió los ingresos susceptibles de ser gravados con la Contribución SABES.

Parágrafo 4°. El Gobierno nacional reglamentará el término y el procedimiento para la presentación de la solicitud de devolución de pagos en exceso por concepto de la Contribución SABES, en el caso que hubiera lugar a ello.

Artículo 17. Pagos adicionales de la contribución SABES. Los Beneficiarios Activos podrán, en cualquier momento, efectuar pagos adicionales a los que les correspondan, para cubrir el costo real del beneficio económico obtenido por concepto del SABES. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Los mayores valores pagados de conformidad con lo previsto en este artículo se disminuirán del valor total de la contribución a cargo del sujeto pasivo, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 16 de la presente ley.

Artículo 18. Aportes voluntarios al FoSIES. Cualquiera persona natural o jurídica, incluidos los sujetos pasivos, podrá, en cualquier momento, realizar aportes voluntarios al FoSIES de manera solidaria. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Parágrafo. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta que realicen los aportes a los que se refiere el presente artículo, tienen derecho a deducir de su renta el 125% del valor de las donaciones efectivamente realizadas durante el año o período gravable. Para que proceda el reconocimiento de la deducción se requiere una certificación de Icetex, en donde conste la forma, el monto y la destinación de la donación.

Artículo 19. Control del pago de la contribución SABES. El control y supervisión de la causación y pago de la Contribución SABES, se realizará a través de los sistemas de información del Icetex, de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, y otras contribuciones (UGPP), de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN y del Ministerio de Salud y Protección Social. Este sistema integrado de información se gestionará a través de los mecanismos y procedimientos que fije el Gobierno nacional mediante reglamento.

Artículo 20. Adiciónese el artículo 115-3 al Estatuto Tributario, que quedará así:

Artículo 115-3. Dedución especial de la contribución SABES. Los declarantes del impuesto sobre la renta sujetos pasivos de la Contribución

SABES podrán solicitar como deducción en su declaración de renta, el cincuenta por ciento (50%) del valor efectivamente pagado durante cada año fiscal por concepto de la Contribución SABES, sin sujeción a los límites de que trata el artículo 336 del Estatuto Tributario.

Artículo 21. Acceso y transferencia de datos personales al Icetex. Facúltase al Icetex para acceder a la información que considere pertinente para el adecuado control y supervisión del pago de la Contribución SABES, administrada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, y otras contribuciones (UGPP), así como la información tributaria de que trata el artículo 574 y el Capítulo III del Título II del Libro V del Estatuto Tributario administrada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 22. Modifíquese el artículo 150 del Código Sustantivo del Trabajo, que quedará así:

Artículo 150. Descuentos permitidos. Son permitidos los descuentos y retenciones por concepto de cuotas sindicales y de cooperativas y cajas de ahorros, autorizadas en forma legal; de cuotas con destino al seguro social obligatorio, de sanciones disciplinarias impuestas de conformidad con el reglamento del trabajo debidamente aprobado, y de la Contribución para el Servicio de Apoyo para el Acceso y Permanencia de Beneficiarios Activos en Educación Superior – Contribución SABES.

CAPÍTULO IV

Contribución para la Prevención de la Deserción en Educación Superior – COPES

Artículo 23. Contribución para el Control de la Deserción en Educación Superior – Contribución. Créase la Contribución para la prevención de la deserción en Educación Superior (COPES), a cargo de las IES vinculadas al Sistema FCI y con destinación específica a la subcuenta denominada Fondo de Garantías del FoSIES.

Parágrafo. Los recursos originados en el pago de la Contribución COPES se destinarán a los mecanismos o instrumentos financieros que se establezcan en el marco del Sistema FCI, y que permitan la reducción de la deserción en las IES vinculadas al Sistema FCI.

Artículo 24. Hecho generador de la contribución COPES. El hecho generador es el desembolso que realice el FoSIES para el pago total o parcial de la matrícula del Beneficiario Activo.

Artículo 25. Sujeto activo de la contribución COPES. El Icetex es el sujeto activo de la Contribución COPES.

Artículo 26. Sujetos pasivos de la contribución COPES. Son sujetos pasivos las IES vinculadas al Sistema FCI que reciban desembolsos del FoSIES por concepto del pago total o parcial de matrículas de Beneficiarios Activos.

Artículo 27. Base de la contribución COPES. La base gravable será el valor de los desembolsos recibidos del FoSIES, durante el periodo académico, por concepto de matrículas de los Beneficiarios Activos.

Artículo 28. Tarifa de la contribución COPES. La tarifa de la Contribución COPES se determinará en función de los índices de deserción de cada IES, así:

Rango de Deserción	Regla	Tarifa
Muy bajo	Por debajo del Promedio: (DeserciónIES < Promedio – 500 puntos básicos)	1%
Bajo	Por debajo del Promedio: (DeserciónIES < Promedio – 200 puntos básicos)	1.5%
Medio	Promedio: (Promedio - 2% <= DeserciónIES <= Promedio + 200 puntos básicos)	2.0%
Alto	Por encima del Promedio: (DeserciónIES > Promedio + 200 puntos básicos)	2.5%
Muy alto	Por encima del Promedio: (DeserciónIES > Promedio + 500 puntos básicos)	3.5%

Donde “Promedio” corresponde a la deserción promedio de los Beneficiarios Activos de todas las IES vinculadas al Sistema FCI para el año inmediatamente anterior, y “Deserción” corresponde a la deserción de los Beneficiarios Activos de cada IES vinculada al Sistema FCI para el mismo periodo.

Parágrafo 1°. El índice de deserción promedio será calculado anualmente por el Icetex, tomando con fuente de información la que suministre el Ministerio de Educación Nacional, y con base en la metodología establecida para tal fin.

Parágrafo 2°. Durante el primer semestre de vigencia de la Contribución COPES, la tarifa aplicable a todas las IES vinculadas al Sistema FCI será del 1%.

Artículo 29. Causación de la contribución COPES. La Contribución COPES se causará cada periodo académico en el que las IES vinculadas al Sistema FCI hayan recibido cualquier desembolso del FoSIES por concepto del pago total o parcial de matrícula de los Beneficiarios Activos.

Parágrafo 1°. Si en determinado(s) período(s) los sujetos pasivos no perciben desembolsos del FoSIES susceptibles de ser gravados, no se causará la Contribución COPES.

Parágrafo 2°. Los periodos durante los cuales no se cause la contribución no afectarán la acción de cobro que tengan las autoridades correspondientes con respecto a las contribuciones que se hayan causado o se causen en otros periodos.

Artículo 30. Pago de la contribución COPES. La Contribución COPES se descontará en el momento del giro que realice el FoSIES para el pago de las matrículas a favor de las IES vinculadas al Sistema FCI.

CAPÍTULO V

Gestión, control, fiscalización y régimen sancionatorio

Artículo 31. Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, y otras Contribuciones (UGPP). A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las referencias a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la

Protección Social (UGPP), deben entenderse realizadas a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, y Otras Contribuciones (UGPP).

Artículo 32. Gestión de obligaciones pensionales y contribuciones parafiscales de la protección social y otras contribuciones. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, y Otras Contribuciones - UGPP, tendrá a su cargo, además de las funciones previstas en la Ley 1151 de 2007, o en las normas que la modifiquen, sustituyan o complementen, las tareas de seguimiento y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de la Contribución SABES. Para este efecto, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, y otras Contribuciones (UGPP) recibirá los hallazgos que le deberán enviar las entidades que intervengan directa o indirectamente en el Sistema FCI y/o en la prestación del SABES, y podrá solicitar a los empleadores, a Icetex, a los Beneficiarios Activos, a las IES vinculadas al Sistema FCI y a los demás actores administradores de estos recursos parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos. Igualmente, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, y otras Contribuciones (UGPP) deberá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos.

En lo previsto en este artículo, los procedimientos de liquidación oficial se ajustarán a lo establecido en el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI. Igualmente, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, y otras Contribuciones (UGPP) adelantará el cobro coactivo de acuerdo con lo previsto en la Ley 1066 de 2006.

En las liquidaciones oficiales se liquidarán a título de sanción intereses de mora a la misma tasa vigente para efectos tributarios.

Parágrafo. El Gobierno nacional expedirá, dentro de un término de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los decretos necesarios para ajustar el sistema a que se refiere este artículo y adecuarlo para incluir la Contribución SABES.

Artículo 33. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 797 de 2003, que quedará así:

Artículo 15. Sistema de Registro Único. Corresponde al Gobierno definir el diseño, organización y funcionamiento de:

a) El registro único de los afiliados al sistema general de pensiones, al sistema de seguridad social en salud, al sistema general de riesgos profesionales, al Sena, ICBF, y a las Cajas de Compensación Familiar, y de los beneficiarios de la red de protección social y del Sistema de Financiación Contingente al Ingreso – Sistema FCI. Dicho registro deberá integrarse con el registro único de aportantes y la inclusión de dicho registro será obligatorio para acceder a los subsidios o servicios financiados con recursos públicos a partir de su vigencia;

b) El sistema que permita la integración de los pagos de cotizaciones, aportes parafiscales y otras contribuciones parafiscales a las entidades mencionadas en el inciso anterior, así como los demás aportes previstos para el sistema de seguridad social y protección social. El sistema será manejado por entidades de economía mixta de las cuales hagan parte las entidades, autorizadas para manejar los recursos de la seguridad social, tendrá a su cargo también la liquidación, administración y procesamiento de la información correspondiente. El sistema tendrá como mecanismo principal la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y Contribuciones (PILA);

c) El número único de identificación en seguridad social integral, protección social y otras contribuciones, el cual deberá ser registrado por todas las entidades que realicen las transacciones que señale el Gobierno en la forma que este establezca. Este número debe corresponder al número de la cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad o registro civil de nacimiento.

Parágrafo 1º. El Gobierno nacional expedirá dentro de un término de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley los decretos necesarios para desarrollar el sistema a que se refiere el presente artículo.

Artículo 34. Sistema de Registro Único para el Sistema FCI. El Gobierno nacional expedirá dentro de un término de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los decretos necesarios para ajustar el sistema a que se refiere el presente artículo y adecuarlo para incluir la Contribución para el Servicio de Apoyo para el Acceso y Permanencia de Beneficiarios Activos en Educación Superior – Contribución SABES.

Artículo 35. Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y Contribuciones (PILA). A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las referencias a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), deben entenderse realizadas a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y Contribuciones (PILA).

Artículo 36. Sistema de Información de los Contribuyentes del Servicio de Apoyo para el Acceso y Permanencia de Beneficiarios Activos en Educación Superior (SABES). El Icetex administrará el sistema de información de los sujetos pasivos de la Contribución SABES. Este sistema será de consulta por los empleadores de los sujetos pasivos de la contribución cuando lo requieran para determinar la obligación de realizar la retención de la Contribución SABES y el pago de la misma mediante la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y Contribuciones (PILA).

El Gobierno nacional reglamentará la materia en aspectos tales como, (i) la periodicidad de la actualización por parte del Icetex y (ii) los aspectos técnicos de parametrización de los sistemas de los operadores para que incluyan la Contribución SABES.

Parágrafo. En caso de fallas en el sistema de información de los Beneficiarios Activos de la Contribución SABES, al empleador no le será aplicable el régimen sancionatorio al que se refiere el artículo 32 de la presente ley. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 37. Término para la parametrización del sistema por parte de los empleadores. Los empleadores de trabajadores vinculados en calidad de Beneficia-

rios Activos al Sistema FCI, deberán parametrizar sus sistemas de forma tal que puedan practicar la retención en la fuente de que trata el artículo 16 de esta ley a partir del siguiente pago de nómina que se genere después del momento que tuvo conocimiento de la calidad de Beneficiarios Activos del Sistema FCI de cada uno de su(s) empleado(s). Las sanciones, multas o intereses derivados del incumplimiento de los deberes del agente retenedor serán de su exclusiva responsabilidad.

Parágrafo. En caso de que el empleador no alcance a realizar la parametrización y pago en la planilla correspondiente al primer pago de nómina, podrá incluir el pago no realizado en la planilla del mes siguiente, sin que se generen sanciones o intereses a los que se refiere el artículo 29 de la presente ley.

Artículo 38. Responsabilidad de los agentes retenedores por no retener la contribución SABES. Los agentes de retención del pago de la Contribución SABES referenciados en el artículo 16 de la presente ley, son responsables solidarios por las retenciones dejadas de practicar, sin perjuicio de la obligación que tendrá el trabajador de reembolsar el valor de la contribución que haya asumido el empleador. Las sanciones, multas o intereses impuestos al agente retenedor por el incumplimiento de sus deberes serán de exclusiva responsabilidad del empleador que omitió su obligación de practicar la retención en la fuente correspondiente.

Artículo 39. Modifíquese el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, que quedará así:

Artículo 178. Competencia para la determinación y el cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social y de la contribución para el servicio de apoyo para el acceso y permanencia de beneficiarios activos en educación superior – Contribución SABES. La UGPP será la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, y de la Contribución para el Servicio de Apoyo para el Acceso y Permanencia de Beneficiarios Activos en Educación Superior – Contribución SABES, respecto de los omisos e inexactos, sin que se requieran actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras.

Parágrafo 1º. Las administradoras del Sistema de la Protección Social continuarán adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para tal efecto las administradoras estarán obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP. La UGPP conserva la facultad de adelantar el cobro sobre aquellos casos que considere conveniente adelantarlos directamente y de forma preferente, sin que esto implique que las administradoras se eximan de las responsabilidades fijadas legalmente por la omisión en el cobro de los aportes.

Parágrafo 2º. La UGPP podrá iniciar las acciones sancionatorias y de determinación de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, así como de la Contribución para el Servicio de Apoyo para el Acceso y Permanencia de Beneficiarios Activos en Educación Superior – Contribución SABES, con la notificación del Requerimiento de Información o del pliego de cargos, dentro de los cinco (5) años siguientes contados a partir de la fecha en que el aportante debió declarar y no declaró, declaró por valores inferiores a los legalmente

establecidos o se configuró el hecho sancionable. En los casos en que se presente la declaración de manera extemporánea o se corrija la declaración inicialmente presentada, el término de caducidad se contará desde el momento de la presentación de la declaración extemporánea o corregida.

Artículo 40. Régimen sancionatorio y procedimental. El régimen procedimental y sancionatorio aplicable a la Contribución SABES será aquel determinado en los artículos 179 y 180 de la Ley 1607 de 2012, sus decretos reglamentarios y las demás normas que los modifiquen o sustituyan.

Artículo 41. Fiscalización, determinación y cobro. La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, y otras Contribuciones (UGPP), estará a cargo de las acciones de fiscalización, determinación y cobro de la Contribución SABES a cargo de los Beneficiarios Activos de que trata la presente ley.

Artículo 42. El Icetex estará a cargo de las acciones de verificación, determinación y cobro de la Contribución COPES a cargo de las IES vinculadas al Sistema FCI.

Artículo 43. Modifíquese el artículo 4º de la Ley 1002 de 2005, que quedará así:

Artículo 4º. Operaciones autorizadas. Además de las funciones previstas en el Decreto-ley 3155 de 1968, en la Ley 18 de 1988, en la Ley 30 de 1992, en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero contenido en el Decreto-ley 663 de 1993 y en el Decreto número 276 de 2004, en desarrollo de su objeto social, el Icetex podrá:

1. Realizar operaciones de descuento y redescuento relacionadas con su objeto social.

2. Administrar las contribuciones que se creen de acuerdo con las políticas del Gobierno nacional para el fomento de la Educación Superior, en cumplimiento de sus funciones, de conformidad con las normas vigentes.

3. Concertar alianzas estratégicas con entidades públicas o privadas, con entidades territoriales del orden Departamental, Municipal o Distrital para administrar y adjudicar recursos destinados a fomentar la Educación Superior, de acuerdo con las políticas y reglamentos del Icetex.

4. Administrar programas de fondos destinados a ampliar la cobertura y fomentar el acceso y permanencia a la Educación Superior en Colombia, acorde con las políticas, planes y programas trazadas por el Gobierno nacional.

5. Realizar las operaciones financieras necesarias para el cumplimiento de su objeto legal, con observancia de la normativa financiera especial que para tal efecto adopte la Superintendencia Financiera de Colombia, de conformidad con el régimen especial que sobre la materia expida el Gobierno nacional.

6. Administrar los programas que el Gobierno nacional, en desarrollo de la política social, le confíe para promover el financiamiento de la Educación Superior.

7. Realizar las demás actividades financieras que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

Artículo 44. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

H.S. Angel Custodio Cabrera
Senador de la República

Yaneth Gilha Tovar
Ministra de Educación

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN

II. CONTEXTO

A. COBERTURA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

B. SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

C. SOLUCIÓN: EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN CONTINGENTE AL INGRESO – SISTEMA FCI

D. BENEFICIOS DEL SISTEMA FCI

III. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL: ANÁLISIS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA FINANCIACIÓN CONTINGENTE AL INGRESO

IV. JUSTIFICACIÓN ARTICULADO

V. DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROCESO

I. INTRODUCCIÓN

Esta iniciativa legislativa se fundamenta en la regla contenida en el artículo 369 de la Ley 1819 de 2016, por medio del cual se establecieron las bases para la creación de un sistema de financiación contingente al ingreso (en adelante “Sistema FCI”), con el objeto de incrementar los índices de cobertura en Educación Superior en Colombia y reducir los de deserción. Esto, además, en línea con la obligación del Estado de adoptar medidas que faciliten mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la Educación Superior¹.

Este documento expone el proyecto de ley para la implementación de un sistema de financiación contingente al ingreso (“Sistema FCI”). Uno de los elementos fundamentales del sistema es la creación de dos (2) contribuciones; a saber: (i) la contribución para el Servicio de Apoyo para el acceso y permanencia de Beneficiarios activos en Educación Superior (en adelante “Contribución SABES”), y (ii) la contribución para la prevención de la deserción en Educación Superior (en adelante “Contribución COPES”), ambas a cargo de un grupo focalizado de contribuyentes que hacen parte del sector específico que el sistema pretende beneficiar. La razón de la existencia de dos (2) contribuciones es para diferenciar dentro de un mismo sector y asociado a un

mismo servicio, los elementos esenciales del tributo en función del sujeto pasivo y de los beneficios que perciben del SABES.

Las personas naturales vinculadas al Sistema FCI responsables de la Contribución SABES recibirán un servicio integral consistente en (i) la financiación total o parcial de la matrícula y/o de un giro de sostenimiento para el acceso y la permanencia en la Educación Superior, y (ii) el acompañamiento, tutorías y seguimiento necesario para tener un proceso educativo estable, para evitar la deserción, y para estar en condiciones de empleabilidad.

Por su parte, las Instituciones de Educación Superior vinculadas al Sistema FCI (en adelante “IES vinculadas al Sistema FCI”) tendrán un beneficio representado en (i) la continuidad de los estudiantes en la educación superior, y (ii) la garantía de recursos para realizar oportunamente los pagos de las matrículas.

Los Beneficiarios Activos e IES vinculadas al Sistema FCI que reciban los beneficios del Sistema FCI tendrán a su cargo una contribución que deberá ser pagada únicamente cuando comiencen a percibir ingresos. El monto de la contribución se determinará de acuerdo con una tarifa establecida en función de los ingresos de los mismos. De esta manera, la contribución es progresiva y, principalmente, protectora de la capacidad contributiva.

A largo plazo, con este sistema se busca incrementar el acceso de la población colombiana a la Educación Superior, acercándola a los niveles de las economías más desarrolladas y a los porcentajes de educación deseados, de acuerdo con los parámetros y los estándares que al respecto ha fijado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante “OCDE”).

Con el objetivo de aclarar el contexto y el alcance del Sistema FCI, esta exposición de motivos desarrolla los siguientes temas en los Capítulos II a V: (II) el contexto del sistema de financiación contingente al ingreso; (III) la justificación de la tipología tributaria propuesta en el proyecto de ley; (IV) la justificación del articulado propuesto y; (V) diagrama de flujo del proceso.

II. CONTEXTO

A. COBERTURA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

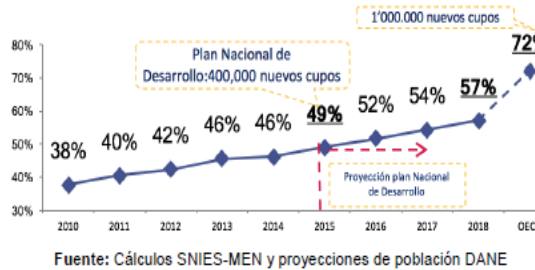
En los últimos años, Colombia ha logrado importantes avances en el acceso a la Educación Superior como resultado de la implementación de estrategias orientadas a reducir las brechas de acceso para mejorar la oferta educativa, para fomentar la educación técnica profesional y tecnológica, para fomentar financiación del sector, y para promover la permanencia en el sistema educativo. Con este trabajo para la ampliación de cobertura se ha logrado un incremento estimado del 13,2% en los últimos seis años.

Sin embargo, ese ritmo de crecimiento es insuficiente para alcanzar los niveles de cobertura de los países miembros de la OCDE, los cuales se encuentran en un promedio del 72%. De hecho, en 2015 en Colombia únicamente el 21% de las personas entre 25 y 64 años de edad ha alcanzado niveles de Educación Superior. En 2016, la cobertura general fue del 51,2% (Dato Preliminar Ministerio de Educación Nacional), y

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-068 del 14 de febrero de 2012. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

la cobertura de alta calidad es del 16,3% (Dato Preliminar Ministerio de Educación Nacional).

En concreto, el objetivo es mantener una tendencia positiva en la evolución de la cobertura de Educación Superior, para llegar a una tasa de cobertura del 57% a 2018, que equivale a 300.028 nuevos cupos, con un 8% de tasa de deserción, y del 75% de cobertura a 2025, que equivale a 991.337 nuevos cupos y un 6,5% de tasa de deserción, como se muestra en la siguiente gráfica:



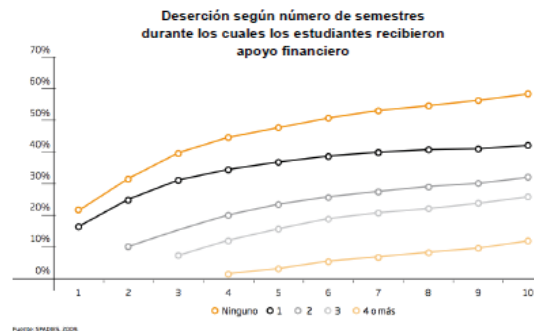
De conformidad con lo anterior, Colombia se ha propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ser el país mejor educado de América Latina en 2025. Para lograr la meta propuesta, el país se ha trazado los siguientes objetivos generales: a) promover la excelencia en la educación superior, b) cerrar las brechas regionales en acceso y calidad, c) fortalecer la sostenibilidad financiera del sistema, d) fomentar la calidad y reconocimiento de la educación técnica y tecnológica, y e) mejorar la eficiencia del sistema de aseguramiento de la calidad.

B. SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

El artículo 67 de la Constitución Política establece que la educación es un derecho de los individuos y, a la vez, un servicio público con una función social cuya responsabilidad recae en el Estado, la sociedad y la familia. En línea con lo anterior, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha resaltado que la Educación Superior es un derecho fundamental con carácter progresivo. Esto implica una obligación del Estado de crear, impulsar y facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso a la Educación Superior².

² Corte Constitucional. Sentencia T-068 del 14 de febrero de 2012. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. “Este derecho es fundamental y goza de un carácter progresivo. En efecto, su fundamentalidad está dada por su estrecha relación con la dignidad humana, en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano; y su progresividad la determina: i) la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de este se opone al principio en mención (aquí encontramos la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando); (ii) la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido” (negrillas fuera del texto original).

El objetivo que se menciona es particularmente importante si se mira en el contexto de la deserción actual. Según se observa en la gráfica a continuación, la deserción disminuye cuando los estudiantes reciben apoyo académico y financiero, de modo que es indispensable implementar mecanismos sostenibles que permitan lograr estos tipos de apoyos que requieren los estudiantes para mantenerse y finalizar exitosamente los programas de Educación Superior, y para lograr la entrada al mundo laboral. La importancia de este objetivo se destaca en función de las tasas de deserción, expresadas gráficamente a continuación:



En la lucha contra la deserción existen varios obstáculos. El primero es la dificultad de acceder a Educación Superior. A modo de ejemplo, con respecto a los estudiantes que presentaron Saber 11 en 2015 y que tuvieron un puntaje igual o superior a 318 (i.e., puntaje para calificar dentro del programa Ser Pilo Paga), el 42% tiene Sisbén. Esto hace referencia a una limitación de recursos por parte de 22.738 estudiantes que a pesar de tener las cualidades académicas necesarias no pueden ingresar a programas de Educación Superior subsidiados por el Estado. El segundo obstáculo está dado por la oferta y la calidad de las instituciones existentes.

En particular, en 2016 de 288 Instituciones de Educación Superior en Colombia, 207 son privadas, 61 son oficiales y 20 son especiales. De dicha oferta, únicamente se encuentran acreditadas 31 Instituciones de Educación Superior privadas y 16 Institución de Educación Superior públicas. Es decir, tan solo 47 están acreditadas, lo que representa el 16,3% del total de la Instituciones de Educación Superior del país. Por otra parte, en 2016 existían 929 programas de pregrado acreditados que representan el 15% del total de los programas ofertados.

Ahora bien, para garantizar el acceso progresivo a programas e instituciones de Educación Superior es necesario generar herramientas y mecanismos de financiación que estén disponibles para la población más vulnerable, y que de alguna manera sean consistentes con la realidad económica de esa población durante el período educativo, pero también en su etapa laboral.

De acuerdo con la información disponible, se estima que en Colombia la diferencia salarial entre un recién graduado que cuenta con un nivel de educación media y uno que cuenta con un nivel de educación universitaria es sustancial. En el 2015, un graduado con nivel de educación media recibía en promedio COP\$751.472 de salario, mientras que un graduado con nivel universitario recibía COP\$2.182.596 (DANE, 2015). Lo anterior refleja cómo los ingresos aumentan exponencialmente cuando una persona recibe educación superior y, con

los mismos, su capacidad contributiva. Así mismo, en el primer semestre de 2015 la diferencia salarial entre los egresados de Instituciones de Educación Superior (“IES”) acreditadas y no acreditadas es relevante, en promedio un egresado de una universidad acreditada gana entre el 7% y el 10% más que un egresado de una universidad no acreditada.

Nivel	IES Públicas		IES Privadas	
	Acreditadas	No Acreditadas	Acreditadas	No Acreditadas
Universitario	\$1,484,319	\$1,374,459	\$1,749,156	\$1,577,334
Tecnológico	\$1,175,352	\$1,048,926	\$1,256,092	\$1,113,365
Técnico	\$932,896	\$985,356	\$1,314,760	\$1,085,566

Fuente: Base de Datos del Observatorio Laboral para la Educación (2015-1).
Filtros Realizados:
Ingreso Base de Cotización (IBC) > 0
Año de Grado >= 2015
Núcleo de Conocimiento: Se excluye *Formación Relacionada Con El Campo Militar O Policial*
Tipo de Cotizante: Dependiente

En línea con lo anterior, en los primeros cinco (5) años laborales, el sesenta y ocho por ciento (68%) de los egresados de Instituciones Educativas Privadas y el setenta y tres por ciento (73%) de Instituciones Educativas Públicas tiene ingresos entre uno (1) y seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

De acuerdo con lo anterior, existen obstáculos muy claros para el acceso a la Educación Superior en Colombia, pero es igualmente claro que el acceso a esa Educación Superior tiene un efecto directo y a corto plazo en relación con la capacidad contributiva. Esto sugiere que la solución a los obstáculos que enfrenta el país debe estar orientada a facilitar el acceso y la permanencia en programas e instituciones de Educación Superior, y a crear mecanismos de financiación que sean consistentes con la realidad económica. Así las cosas, cualquier contribución al sistema debe realizarse en función de los ingresos de los beneficiarios, a medida que estos progresan a lo largo de su vida laboral como consecuencia del éxito del mismo sistema.

C. SOLUCIÓN: EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN CONTINGENTE AL INGRESO – SISTEMA FCI

Para alcanzar las metas deseadas por el Estado colombiano para cumplir con la realización progresiva del derecho a la Educación Superior, se requiere de una herramienta de financiación sostenible. La herramienta que se propone implementar en el presente proyecto se denomina Sistema de Financiación Contingente al Ingreso (en adelante “Sistema FCI”). Con este sistema se incrementará el alcance de la Educación Superior para un grupo de personas con características económicas y académicas particulares. Además, al existir una mayor demanda en la Educación Superior, se podría incrementar la oferta de cupos gradualmente. De esta manera, se reconoce un sector específico que incluye tanto a la oferta como a la demanda en Educación Superior, y se crea un sistema cuyo objetivo es generar beneficios específicos para ambas partes, haciéndolo sostenible a través de una contribución parafiscal.

Tradicionalmente, han primado los modelos de financiación estatal mediante becas, subsidios y créditos para fomentar el desarrollo de la política educativa. Sin embargo, en algunos países se han utilizado, principalmente o a modo de complemento, novedosos sistemas de financiación contingente al ingreso, que suponen una ayuda para el acceso y la permanencia en la educación superior de los estudiantes, a cambio del pago de

una contraprestación que es exigible únicamente cuando el beneficiario tiene capacidad de pago.

De los países que actualmente tienen un sistema contingente al ingreso, Australia fue el pionero en su implementación en 1989. Posteriormente, países como Nueva Zelanda (1991), Sudáfrica (1991), Reino Unido (1998), Hungría (2001), Corea del Sur (2009), entre otros, han ido adoptando sistemas similares.

En general, la financiación contingente al ingreso parte del reconocimiento de las dificultades existentes en los esquemas tradicionales de subsidio y apoyo económico de la educación. A modo de ejemplo, entre las dificultades existentes en los esquemas tradicionales de financiación se encuentra el desconocimiento de la capacidad de pago del beneficiario de la financiación, las dificultades reales para conseguir un empleo estable que permita una fuente de ingresos para honrar sus compromisos financieros, y la insuficiencia financiera de los sistemas. El sistema FCI parte de dos supuestos: (i) los beneficiarios aportan al sistema únicamente en proporción a sus ingresos y (ii) el sistema reconoce la individualidad de los beneficiarios y su ciclo económico para contribuir a que las siguientes generaciones puedan también acceder a educación superior.

Se busca que un grupo determinado de personas que acceden a Educación Superior puedan contribuir posteriormente al financiamiento del servicio –preferiblemente a través de un tributo– pero de una forma tal que se respete su mínimo vital con base en un sistema que consulta siempre su nivel de ingresos y el beneficio real percibido.

El sistema busca mejorar el acceso a la Educación Superior por parte de los sectores más vulnerables de la población. Se fundamenta en una relación de cadena solidaria que comienza con una financiación directa hacia una primera generación de individuos, quienes en la medida en que comiencen a percibir ingresos susceptibles de ser gravados, y en proporción a los mismos, financiarán la prestación del servicio para las siguientes generaciones de estudiantes. De esta manera, se crea una contribución solidaria que sobrepasa el interés individual y propende por el beneficio general, sostenible y progresivo.

El Sistema FCI es una medida que permite cumplir la obligación del Estado de facilitar el acceso a la Educación Superior e incrementar progresivamente la cobertura. En primer lugar, involucra a la sociedad en la realización del derecho. En segundo lugar, se trata de un esquema eficiente en la administración del gasto público y en el recaudo. En tercer lugar, ofrece un mecanismo financiero eficaz para facilitar el acceso de la población más vulnerable a la Educación Superior y contribuye a la disminución de la deserción. Finalmente, podría incentivar la ampliación de los cupos disponibles para la Educación Superior.

Adicionalmente, con el Sistema FCI se busca incrementar a largo plazo el número de instituciones acreditadas. En efecto, el esquema podría incentivar la acreditación de las Instituciones de Educación Superior en la medida que se generen incentivos o se focalicen las convocatorias para este tipo de instituciones.

D. BENEFICIOS DEL SISTEMA FCI

El Sistema FCI ha demostrado en otros países ser un modelo eficiente dentro del marco del gasto público

del Estado. Si el gasto público destinado a la Educación Superior es un recurso limitado, este sistema incrementa el acceso, sin tener que incrementar significativamente los montos del presupuesto nacional destinados a Educación Superior. En particular, el sistema funciona a través de un fondo de recursos rotativos en el cual los beneficiarios acceden y permanecen en programas de Educación Superior hasta el punto en que pueden recibir ingresos superiores a los que percibirían de no haber accedido a la Educación Superior; y con estos recursos ayudan a financiar nuevos estudiantes.

El recaudo de la financiación se realiza a través un sistema tributario y/o del régimen de Seguridad Social existente. Esto da transparencia al sistema y eficiencia al recaudo. Esta característica es particularmente relevante si se compara con los sistemas tradicionales de financiación, que generan altos costos administrativos por concepto de cartera, seguimiento, y otros costos asociados al control y recaudo de los deudores.

En primer lugar, la transparencia se da por el control que existe sobre la capacidad de pago de los contribuyentes a través del cruce de información de diferentes entidades estatales. En efecto, el sistema se caracteriza porque las entidades estatales involucradas en el sistema (i.e. entidades recaudadoras de tributos, entidades recaudadoras de Seguridad Social, entre otros) tienen acceso a diferentes fuentes de información (i.e. información autodeclarada por los individuos, información financiera relacionada con consumos e ingresos y laboral, entre otros). De esta manera, se logra mayor certeza con respecto a la capacidad contributiva de los beneficiarios del sistema, y con respecto al pago de los recursos. De hecho, este es uno de los elementos esenciales para que el sistema funcione adecuadamente.

Adicionalmente, existe una plena identificación de los usuarios, y esto permite un seguimiento individual en el tiempo y en el espacio. El sistema requiere de métodos e instrumentos (i.e. registro tributario, registro de Seguridad Social, número de identificación nacional, número de identificación internacional, entre otros) de los que sea posible extraer de forma consistente toda la información relativa a los sujetos pasivos que sean Beneficiarios Activos, en los términos del proyecto de ley. En conclusión, la plena identificación de los usuarios vinculada a los sistemas de información de las entidades involucradas en el sistema de financiación contingente al ingreso, permite que el diseño idóneo para el pago de la financiación se condense en un tributo.

En segundo lugar, la financiación contingente al ingreso permite eficiencias en el recaudo porque los pagos de los beneficiarios se realizan a través de un mecanismo ya existente. Por ejemplo, en Australia y en Reino Unido el recaudo se realiza o se ha realizado mediante la declaración del impuesto sobre la renta. Sin embargo, este sistema puede tener matices en el modo de recaudo. A modo de ejemplo, en Reino Unido, uno de los mecanismos de pago consiste en una retención en la fuente realizada por los empleadores. Así las cosas, el sistema de financiación contingente al ingreso tiene como eje central la simplicidad de su diseño y estructura operativa, lo cual permite no sólo garantizar su sostenibilidad en el tiempo sin afectar el gasto público significativamente sino también la reducción de costos operativos de recuperación de los recursos, situación

esta que sin duda está en línea con los compromisos actuales del Gobierno nacional.

En el caso colombiano, el Sistema FCI agrega un tributo a un sistema de recaudo existente (i.e., declaraciones tributarias y/o formulario para el pago de aportes a Seguridad Social), no genera costos ni cargas excesivas para la administración ni para los contribuyentes. De esta forma, los costos operativos para el Estado del pago de la financiación son muy cercanos a los que existen actualmente. De otra parte, las cargas administrativas de los contribuyentes siguen siendo las mismas puesto que el mecanismo de pago no difiere de las obligaciones formales a las que ya se encontraban sujetos. En síntesis, el Sistema FCI es compatible con los esquemas de control, recaudo y fiscalización existentes en la mayoría de países, incluido Colombia, de modo que es razonable que los costos asociados a su implementación sean de alguna manera marginales tanto para el Estado como para los beneficiarios del sistema.

Por otra parte, el sistema propuesto se puede contrastar con un crédito. La diferencia principal entre ambos mecanismos de financiación es que la financiación contingente al ingreso protege en diversos ámbitos a los estudiantes. En este sentido, la financiación contingente al ingreso ofrece un “seguro de insolvencia” debido a que los beneficiarios pagan el tributo (contribución) en proporción a sus ingresos, por lo cual sus deudas por concepto de educación superior en ningún caso superarán sus ingresos, y en todo caso, solamente pagarán el tributo hasta concurrencia de los beneficios que obtuvieron. Adicionalmente, en un crédito, cuando el deudor no tiene capacidad suficiente para pagar el crédito, surgen complicaciones tales como el aumento excesivo de la deuda por intereses de mora, el reporte a centrales de riesgo por el incumplimiento en el pago de la obligación y el cobro al deudor solidario. Consecuentemente, se puede incurrir en una afectación al mínimo vital y los derechos constitucionales asociados a este concepto.

Lo anterior se demuestra al comparar la carga que debe soportar una persona que adquiere un crédito subsidiado con una persona que ingresa al Sistema FCI. Una persona que adquiere un crédito subsidiado y tiene ingresos por un salario mínimo legal mensual vigente, tiene una deuda que equivale al 95% de sus ingresos. En este punto es importante recordar que de acuerdo con la información disponible, el sesenta y ocho por ciento (68%) de los egresados de Instituciones Educativas Privadas y el setenta y tres por ciento (73%) de los egresados de Instituciones Educativas Públicas tienen ingresos entre uno (1) y seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Así las cosas, el efecto de los créditos llega a ser intolerable para la mayoría de la población egresada de Educación Superior. Comparativamente, bajo el Sistema FCI una persona únicamente contribuiría al sistema sobre una parte de sus ingresos, de acuerdo con una tarifa progresiva y únicamente en la medida que obtenga ingresos. Estos tres elementos no se presentan en conjunto en ninguno de los esquemas tradicionales de financiación vía crédito.

Así mismo, al incorporar a las IES al Sistema FCI mediante el pago de una contribución (la Contribución COPES), se garantiza la definición de un sector como elemento esencial de la tipología tributaria

(i.e., contribución), y el compromiso de las IES con la reducción de las tasas de deserción en línea con la política de Estado.

En los términos del proyecto de ley, la tarifa aplicable a la contribución a cargo de los Beneficiarios Activos tendrá un carácter progresivo sobre la base gravable, que corresponde al ciento por ciento (100%) de los ingresos brutos recibidos por concepto de una relación laboral o reglamentaria y/o de la realización de cualquier otra actividad económica generadora de ingresos. La tarifa se plantea de la siguiente forma: La parte de la base gravable que equivale a la primera mitad de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (smmlv) no está gravada; la parte de la base gravable que corresponda al segundo 50% del primer salario mínimo estará gravada a una tarifa del 12%; el valor de la base gravable que supere el primer salario mínimo y que no exceda dos salarios mínimos, estará gravada al 15%; y, finalmente, la parte de la base gravable que supere los dos salarios mínimos estará gravada al 19%. La siguiente tabla ilustra mejor la tarifa aplicable a los rangos mencionados:

Rangos de Base Gravable (BG) en SMMLV		Tarifa marginal	Contribución
Desde	Hasta		
0	$\leq \frac{1}{2}$ SMMLV	0%	0
$> \frac{1}{2}$ SMMLV	≤ 1 SMMLV	12%	$(BG - \frac{1}{2} \text{ SMMLV}) \times 12\%$
> 1 SMMLV	≤ 2 SMMLV	15%	$(\frac{1}{2} \text{ SMMLV} \times 12\%) + [(BG - 1 \text{ SMMLV}) \times 15\%]$
> 2 SMMLV		19%	$(\frac{1}{2} \text{ SMMLV} \times 12\%) + (1 \text{ SMMLV} \times 15\%) + [(BG - 2 \text{ SMMLV}) \times 19\%]$

La tarifa de las IES se establece teniendo en cuenta los aportes que realizan actualmente las mismas al Fondo de Sostenibilidad del Crédito Educativo. En efecto, este fondo es un instrumento de mitigación y cobertura del riesgo de crédito de pregrado originado por la deserción en época de estudios, para mantener la sostenibilidad de la financiación y el acceso a la educación superior. El modelo se basa en la evaluación del desempeño de cada IES, respecto al comportamiento de los Índices de Deserción del Crédito y De Su Mora Asociada. Dicha evaluación contempla los ajustes pertinentes al porcentaje de aporte de cada IES al Fondo. La efectividad de este mecanismo puede estar relacionado con la disminución de los índices de deserción que se han venido dando desde el año 2009 tal como lo muestra la tabla a continuación:

Año Evaluación	Índice de Deserción y Mora	% Aporte al FSCE IES + ICETEX
2009	8,5%	6,0%
2011	7,9%	6,0%
2013	5,2%	5,2%
2015	4,4%	4,4%

En el caso de las IES vinculadas al Sistema FCI, la tarifa es progresiva fijada en función de los índices de deserción de los Beneficiarios Activos acorde con el promedio de deserción del Sistema FCI determinado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez – en adelante “Icetex” y es, al igual que la tarifa prevista para los Beneficiarios Activos, contingente al ingreso. Solamente se aplica en aquellos casos en los cuales las IES reciban recursos del FoSIES por concepto de las matrículas de Beneficiarios Activos.

Según se observa, es elemento esencial de la contribución la contingencia al ingreso. Solamente en la medida en que el contribuyente perciba ingresos susceptibles de ser gravados (existen algunas excepciones, además del 50% del primer salario mínimo para los Beneficiarios Activos), deberá pagar la contribución. Mientras una persona no esté empleada ni perciba ingresos por otros conceptos o actividades, no se causará la contribución y no estará entonces obligada a su pago. Durante estas etapas no se causarán tampoco intereses de mora ni sanciones. Algo similar ocurre en el caso de las IES vinculadas al Sistema FCI, como se explicó anteriormente.

Esta es otra de las ventajas con respecto a otros esquemas de financiación. En el caso de los créditos, es usual la figura del codeudor, la cual genera complicaciones en cuanto al acceso a financiación por parte de un estudiante (en ocasiones es difícil para los aspirantes conseguir codeudores que cumplan con las condiciones necesarias i.e., tener domicilio permanente en el país, tener bienes raíces que no estén constituidos como patrimonio familiar inembargable, rangos de edad, actividades económicas generadoras de renta que permitan respaldar el crédito, máximo número de beneficiarios sobre los cuales se puede ser codeudor, proporción del valor de los bienes raíces frente al crédito solicitado, entre otros).

Por otra parte, el esquema de créditos también puede distorsionar la capacidad financiera de los codeudores, con lo que se generan externalidades negativas que afectan, en general, el apetito por este tipo de figuras, o su conveniencia. Esta desventaja de los créditos –que se soluciona en la financiación contingente al ingreso– se manifiesta en un efecto “bola de nieve” que, aunque al principio involucra a un único deudor que espera tener suficientes ingresos para pagar su deuda, en el momento que no paga la misma, la deuda se incrementa de forma excesiva con ocasión a los intereses de mora. Finalmente, se termina exigiendo la deuda a terceros vinculados a través de la figura de codeudores que no recibieron beneficios de forma directa del crédito. En el caso de una contribución no hay codeudores de ningún tipo, con lo cual se elimina un obstáculo que en la práctica dificulta significativamente el acceso a fuentes de financiación para el acceso y la permanencia en programas de Educación Superior.

Por último, el Sistema FCI plantea soluciones a otros obstáculos propios de los métodos de financiación tradicionales. En primer lugar, uno (1) de cada diez (10) deudores no paga el crédito, lo cual implica que no existan recursos suficientes para financiar a futuras generaciones. En segundo lugar, la insolvencia del deudor afecta su historial crediticio, impidiéndole el acceso a créditos como por ejemplo los financiamientos necesarios para la adquisición de una vivienda. En tercer lugar, se estima que si un estudiante realiza todos los pagos del crédito según el cronograma pactado (i.e., sin incurrir en intereses de mora), paga en promedio 1,74 veces el valor del crédito, lo cual resulta en una carga excesiva, incluso para los deudores cumplidos.

De acuerdo con lo anterior, es razonable concluir que los créditos tienen un efecto regresivo porque aumentan la desigualdad social y agudizan la pobreza, ya que los beneficiarios de estos esquemas deben asumir

presiones y cargas económicas excesivas para poder acceder a la Educación Superior.

De acuerdo con el Sistema FCI, los beneficiarios pagan las contribuciones en proporción a su nivel de ingresos, de tal forma que no afectan su reputación crediticia.

Esto le permite en el futuro obtener créditos para diferentes propósitos, pero fundamentalmente le permite contar con un ingreso que respete su capacidad contributiva y su mínimo vital.

En conclusión, el Sistema FCI crea un mecanismo solidario y complementario para el acceso de la población a la Educación Superior. Ofrece beneficios significativos a corto, mediano y largo plazo frente al sistema tradicional de créditos para la educación. Además, genera eficiencias en el gasto social y en el recaudo que permiten una ampliación en la cobertura de la Educación Superior en Colombia.

Para ilustrar el efecto práctico de la implementación del Sistema FCI, a continuación se muestran las proyecciones para tres escenarios con referencia a la Tasa de Actualización de Saldos para el caso de Beneficiarios Activos: (i) aproximación comparable con un programa de crédito condonable; (ii) tasa ajustada a IPC; (iii) tasa ajustada a IPC más 2% y; (iv) tasa ajustada a IPC más 4%.

La siguiente tabla muestra la recuperación del fondo para los escenarios mencionados según la tasa que se utilice para actualizar los saldos según la tarifa propuesta de la Contribución SABES:

Cohorte de 10,000 estudiantes	COP Billones (Precios Constantes)			
	Crédito condonable(*)	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Demanda (IES)		85.3% Privadas - 14.7% Públicas		
Carreras		Todas (IES Acreditadas)		
Salario Máximo Desertores e Independientes		1.5MMLV		
Tasa Deserción		IES Acreditadas (1)		
% Ingreso Aportado		6% sobre el primer SMMVLV y 19% sobre el resto		
Valor Promedio Giro (semestral)		Públicas: \$5.4 millones + \$1.8 millones (sostenimiento) Privadas: \$7.7 millones + \$1.8 millones (sostenimiento)		
Tasa de Actualización de Saldos		IPC	IPC+2%	IPC+4%
Resultados				
Total Costo	\$0.66	\$0.66	\$0.66	\$0.66
Total Matrícula	\$0.53	\$0.53	\$0.53	\$0.53
Total Sostenimiento	\$0.14	\$0.14	\$0.14	\$0.14
Total Ingresos Directos	\$0.00	\$0.45	\$0.48	\$0.49
% Recuperación Fondo	0.0%	67.8%	72.5%	74.2%
Total Ingresos Adicionales Nación	\$0.48	\$0.48	\$0.48	\$0.48
% Recuperación Total(2)	73.4%	141.2%	145.9%	147.6%

(*) Aproximación comparable con un crédito condonable
 Nota (1): Deserción por semestre: (1) 15,74%; (2) 7,77%; (3) 6,05%; (4) 3,65%; (5) 2,61%; (6) 2,32%; (7) 1,59%; (8) 8,16%; (9) 1,05%; (10) 1,12%.
 Nota (2): Incluye ingresos adicionales por ReteFuente, Fondo de Solidaridad, aportes a Fondos de Pensiones y aportes al sistema de salud.
 Fuente: Modelación para Sistema FCI.

Para una cohorte de 10.000 estudiantes, el porcentaje de recuperación total oscila entre 141% y 147%, estos porcentajes incluyen la recuperación de los recursos del fondo (oscilan entre 67% y 74%) y los ingresos adicionales que recibirá la Nación por concepto de la retención en la fuente y prestaciones sociales, que los beneficiarios del Sistema FCI empleados aportarían al sistema. En contraste con créditos condonables no retornan recursos al fondo y solo se percibirían ingresos a la Nación por concepto de retención en la fuente y prestaciones sociales.

Ahora bien, el Sistema FCI involucra unos costos para su creación y sostenimiento. Por ejemplo, en el esquema actual (desde septiembre de 2015), según el Acuerdo de Junta número 010 de 2015 del Icetex (con base en un estudio actuarial realizado en agosto de

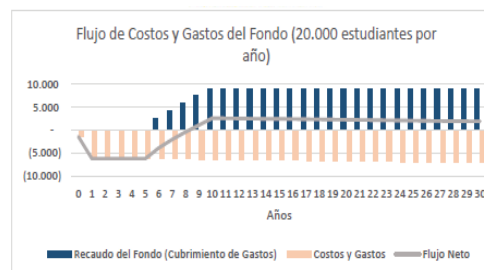
2014), el Icetex cobra un porcentaje el 1,5% de cada desembolso como prima de seguro para cubrir el riesgo de invalidez o muerte del beneficiario. Para el presente ejercicio, se asume que bajo este nuevo esquema dicha prima será cobrada al beneficiario de manera contingente al ingreso, como parte del servicio integral de apoyo para el acceso y la permanencia en instituciones o programas de Educación Superior. Adicionalmente, se asume un costo adicional de COP\$150 por recaudo (por persona) por concepto de la inclusión de la Contribución SABES en el sistema de recaudo (incluyendo la eventual remuneración adicional de los operadores de la PILA).

La tabla a continuación exhibe la inversión estimada en millones de pesos para la implementación del Sistema FCI:

Componente	Inversión en MM de Pesos - Estimados ¹	Total 5 años - MM de Pesos - Estimados ¹
1. Oficina de Proyectos		
- Estructuración	248	
- Seguimiento	183	413
2. Selección BPO		
- Elaboración RFP y Evaluación de proveedores	312	
- Selección y contratación BPO	20	
- Interventoría implementación BPO	51	383
3. Servicios adicionales		
- Legal	Entre 300-500	500
- Asesoría de Comunicación	Entre 80-150	150
4. Operación del modelo FCI		
- Director de FCI - Operador del Contrato BPO por parte de ICETEX	16 al mes	960
- BPO	Entre 300-500 al mes	30.000
TOTAL		32.406

Fuente: Estimado de costos de implementación del modelo - Análisis hecho por Advantis (noviembre 2016).

De acuerdo con lo anterior, se estima que con un cobro diferido al beneficiario, causado sobre el 5% de cada desembolso, que se reflejará en el costo real del beneficio económico obtenido por concepto del Servicio de Apoyo para el acceso y Permanencia de Beneficiarios Activos en Educación Superior (en adelante - SABES), se podrían cubrir los costos de inversión y mantenimiento del servicio prestado a través del Sistema FCI. Con esto, los costos y gastos se pueden recuperar de forma sostenible, como se muestra a continuación:



Fuente: Modelación para Sistema FCI.

III. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL: ANÁLISIS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA FINANCIACIÓN CONTINGENTE AL INGRESO

Tal como se ha descrito hasta el momento, en general, la financiación contingente al ingreso es el esquema idóneo para el logro de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo en términos de acceso y permanencia de los estudiantes en los programas de Educación Superior, garantizando no solo los recursos

económicos necesarios para tal fin, sino además el acompañamiento al estudiante durante la etapa de educación, de tal forma que se reduzca la tasa de deserción; como un conjunto inescindible de actividades que definen el servicio que el Estado presta al beneficiario del sistema, recibiendo como contraprestación una remuneración (a través de una contribución) en la etapa de productividad del estudiante.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que el esquema propuesto en el proyecto de ley no se enmarca dentro de los auxilios y donaciones que se encuentran prohibidos por el artículo 355 de la Constitución Política en los términos que “ninguna de las ramas u órganos del Poder Público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”. La jurisprudencia ha caracterizado el auxilio o donación que se prohíbe en la norma mencionado por “la existencia de una erogación fiscal en favor de un particular sin que ella tenga sustento en ninguna contraprestación a su cargo”³. A la luz de esta definición es claro que el Sistema FCI no supone un auxilio o donación en la medida que existe una contraprestación a cargo del particular que accede y la IES que presta el servicio de Educación Superior (i.e. la Contribución SABES y la Contribución COPES).

Sin perjuicio de lo anterior, si se considerara que en ciertos casos extraordinarios la prestación del servicio del Sistema FCI implica un auxilio o donación en los términos del artículo 355 de la Constitución, ese auxilio o esa donación estaría plenamente justificada desde el punto de vista constitucional, toda vez que el objetivo del sistema es propender por el acceso a un derecho fundamental. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que las subvenciones o los auxilios que otorga el Estado son válidos cuando buscan garantizar un derecho fundamental para quienes tienen situaciones o condiciones especiales que ameritan ese tratamiento especial. En concreto, la Corte ha dicho lo siguiente:

“derivarse de un precepto constitucional que lo autorice expresamente, en orden a garantizar los derechos fundamentales vía acceso a bienes y servicios por parte de quienes tienen mayores necesidades y menores ingresos, con lo cual se garantiza una contraprestación o beneficio social”⁴.

En ese orden de ideas, en cualquier caso, de considerarse el servicio del Sistema FCI como un auxilio o donación, el mismo se derivaría del derecho fundamental a la educación como precepto constitucional cuya responsabilidad recae en el Estado, la sociedad y la familia. De la misma manera, se cumple con el supuesto de garantizar el acceso a la Educación Superior a quienes tienen mayores necesidades y menores ingresos, puesto que el grupo beneficiario del Sistema FCI sería definido según criterios objetivos, los cuales involucrarán parámetros económicos.

Así mismo, resulta claro que este esquema propuesto no exhibe las características de un crédito, noción esta que, si bien no se encuentra definida en el ordenamiento jurídico colombiano como tal, sí es posible

identificar su naturaleza jurídica en función de lo previsto tanto el Código de Comercio como el Código Civil en relación con el contrato de mutuo.

De conformidad con lo anterior, el mutuo se encuentra definido en el artículo 2221 del Código Civil Colombiano como “un contrato en que una de las partes entrega a la otra cierta cantidad de cosas fungibles con cargo de restituir otras tantas del mismo género y calidad”. A su vez, el mutuo es considerado mercantil cuando se da “el recibo de dinero en mutuo a interés, con garantía o sin ella, para darlo en préstamo, y los préstamos subsiguientes, así como dar habitualmente dinero en mutuo a interés”.

Así las cosas, el mutuo comercial se caracteriza por su onerosidad, dado que el deudor se encuentra en la obligación de pagar al acreedor intereses legales comerciales de las sumas de dinero recibidas. De la naturaleza de este contrato se desprenden diferentes elementos esenciales, sin los cuales la figura del crédito se desfiguraría desde la perspectiva legal; a saber:

1. El acreedor tiene la obligación de entregar la cosa fungible –en este caso el dinero–.
2. El deudor se obliga restituir lo que ha recibido en calidad de mutuo.
3. El deudor se obliga al pago de intereses sobre la suma que recibió.

En torno a estos elementos esenciales se empiezan a dilucidar las características que hacen que el Sistema FCI no sea considerado jurídicamente como un crédito o mutuo mercantil.

Lo anterior, en la medida que aun cuando el mecanismo planteado prevé que al Beneficiario Activo se le realicen ciertos desembolsos de recursos que, en principio, debe reintegrar en su etapa de empleabilidad a través del pago de una contribución, la obligación de dicho beneficiario no es solo por el valor de lo efectivamente desembolsado, sino además por el costo en el que incurrió el Estado por los servicios de apoyo y sostenimiento a favor del Beneficiario Activo en su etapa educativa. En otras palabras, la estructura de costos sobre la cual se fundamenta el sistema y se determina el valor y término de pago de la contribución no involucra únicamente la recuperabilidad de los flujos de dinero desembolsados sino también de la proporción de costos atribuibles al Beneficiario Activo con ocasión de la ejecución de las demás prestaciones propias del SABES.

Por otra parte, cabe destacar que el pago de la contribución por parte del Beneficiario Activo no se deriva de una obligación soportada en un pagaré o similar, de contenido claro, expreso y exigible, que permita constituir en mora directa a los beneficiarios, sino de la necesidad de retribuir al Estado por el servicio recibido durante la etapa de estudio; necesidad que solo se concreta cuando el estudiante empieza a percibir ingresos y en función al monto de ingresos recibidos.

Adicionalmente, dentro de la estructura del Sistema FCI tampoco se plantea la posibilidad de incorporar cláusulas aceleratorias de pago por mora del deudor. Estas estructuras son usualmente incorporadas en los créditos mercantiles, para poder dar por vencido el plazo de las obligaciones y proceder al cobro (inclusive coactivamente) de la totalidad del préstamo realizado. De hecho, como se ha señalado en reiteradas oportunidades,

³ Corte Constitucional. Sentencia C-712 del 3 de septiembre de 2002. M. P. Álvaro Tafur Galvis.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-027 del 3 de febrero de 2016. M. P. María Victoria Calle Correa.

en el Sistema FCI los estudiantes beneficiarios no tienen que pagar el tributo a menos que tengan un nivel de ingresos determinado sin que ello derive en consecuencias negativas, y en todo caso, no pagarán un valor fijo (como ocurriría usualmente en una estructura de mutuo con interés) sino el que se determine acorde con el monto de sus ingresos.

Otra característica esencial del Sistema FCI que además lo diferencia del mutuo, es la ausencia de garantías y de la figura de codeudor (i.e., deudor solidario). Estos elementos son propios de una estructura de crédito, y se crean para cubrir contingencias relacionadas con el incumplimiento del pago de la deuda. La financiación contingente al ingreso busca proteger a los estudiantes con poca capacidad de pago en la medida que no involucra a la figura del codeudor –como en el caso del crédito–.

Bajo las anteriores premisas, es necesario identificar la naturaleza jurídica del Sistema FCI, para lo cual se acude, igual que como ha sucedido en otros países que han adoptado este esquema a la figura del tributo, donde se hace necesario en el caso particular de Colombia, establecer la tipología tributaria dentro de la cual podría enmarcarse este nuevo esquema (i.e., impuesto, tasa o contribución).

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que los impuestos tienen características definitorias, a saber:

“Los impuestos, ha dicho esta Corporación, presentan los siguientes rasgos: se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo social, profesional o económico determinado; no guardan relación directa e inmediata con un beneficio derivado por el contribuyente; una vez pagado el impuesto, el Estado dispone de él de acuerdo a criterios y prioridades distintos de los del contribuyente; su pago no es opcional ni discrecional; puede forzarse mediante la jurisdicción coactiva; aunque se tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente ello no se hace para regular la oferta y la demanda de los servicios ofrecidos con los ingresos tributarios, sino para graduar el aporte social de cada ciudadano de acuerdo a su disponibilidad; y finalmente, el recaudo no se destina a un servicio público específico, sino a las arcas generales del Estado, para atender todos los servicios y necesidades que resulten precisos”⁵.

Sin perjuicio de lo anterior, la Constitución Política en su artículo 359, permite que existan rentas nacionales de destinación específica cuando las mismas se destinen a inversión social. En consecuencia, pueden existir impuestos nacionales con destinación específica a inversión social.

No obstante la posibilidad de crear un impuesto con destinación específica, el tributo que se establecería para el adecuado funcionamiento del Sistema FCI, no podría enmarcarse en esta tipología por cuanto:

1. Los impuestos son de carácter general, esto es, se cobran a todo ciudadano y no a un grupo determinado, situación que no ocurriría ni podría ocurrir bajo el esquema de financiación contingente al ingreso. Como se ha mencionado, el sistema se fundamenta en el hecho

que solo estarían sujetos al pago del tributo objeto del presente proyecto un grupo de personas definidas mediante criterios objetivos.

2. Los impuestos no tienen una relación de causalidad directa con un beneficio obtenido por el contribuyente. Por el contrario, el tributo que se busca incorporar a través del presente proyecto de ley, sí tiene como elemento esencial la existencia de un beneficio directo para el contribuyente; a saber: la prestación del SABES.

Ahora bien, en principio, tampoco sería posible fundamentar el Sistema FCI en una tasa, ya que uno de los elementos esenciales del esquema que se propone es la existencia de un grupo delimitado y finito de personas que son susceptibles de afiliarse y contribuir al sistema. Esta calificación no depende de la habilidad de pago, sino de las condiciones específicas que los hacen público objetivo del SABES. En relación con las tasas, la Corte Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos:

“Constituyen características de las tasas: la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; el cobro nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, o autorizar el uso de un bien de dominio público; la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido; los valores que se establezcan como obligación tributaria han de excluir la utilidad que se deriva del uso de dicho bien o servicio; aun cuando el pago de las tasas resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento se torna obligatorio cuando el contribuyente provoca su prestación, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado; y el pago de estos tributos es, por lo general, proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo tarifas diferenciales”⁶.

Según se observa, el tributo del SABES y el COPES no podrían ser categorizados como una tasa porque no se cumplen los elementos esenciales de la misma. Si bien el cobro del tributo en este caso sí surge con el propósito de la recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado prestar la actividad y la retribución guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, las actividades que subyacen el tributo no son actividades de interés público que se tornan obligatorias cuando el contribuyente decide voluntariamente solicitar su prestación. Así las cosas, como consecuencia del tributo propuesto en este proyecto de ley no existe una obligación por parte del Estado de proporcionar el servicio a partir de la *“actuación directa y referida de manera inmediata al obligado”*.

De acuerdo con lo expuesto hasta el momento, se concluye que el tributo que se planea incorporar al ordenamiento jurídico-tributario nacional podría ser considerado una contribución. Con respecto a esta tipología, la jurisprudencia nacional se ha pronunciado en los siguientes términos:

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-528 del 14 de agosto de 2013. M. P. María Victoria Calle Correa.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-528 del 14 de agosto de 2013. M. P. María Victoria Calle Correa.

“A diferencia de las tasas, las contribuciones parafiscales son obligatorias y no confieren al ciudadano el derecho a exigir del Estado la prestación de un servicio o la transferencia de un bien. Se diferencian de los impuestos en la medida en que carecen de la generalidad propia de este tipo de gravámenes, tanto en materia de sujeto pasivo del tributo, cuanto que tienen una especial afectación y no se destinan a las arcas generales del tesoro público. La doctrina suele señalar que las contribuciones parafiscales se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos, dado que de una parte son fruto de la soberanía fiscal del Estado, son obligatorias, no guardan relación directa ni inmediata con el beneficio otorgado al contribuyente. Pero, de otro lado, se cobran solo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad”⁷.

En este orden de ideas, los aportes que realizarían los afiliados al Sistema FCI se estructurarían a modo de una contribución. Esto, ya que se trata de un tributo obligatorio que no confiere a cualquier ciudadano el derecho a exigir del Estado la prestación de un servicio puesto que para recibir el mismo se requieren unas condiciones específicas. Así mismo, sería una contribución –no un impuesto– porque el tributo carece de la generalidad de los sujetos pasivos, ya que está dirigido hacia un grupo específico.

En resumen, tal como se mencionó previamente se consideraría una contribución en cuanto el tributo se cobrará solo a un grupo específico y se destinará a cubrir las necesidades e intereses de dicha comunidad (i.e., acceso y permanencia en la Educación Superior).

La contribución, como tipología tributaria, está definida en el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, modificado por el artículo 85 del Decreto número 3036 de 2013, en los siguientes términos:

“los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable”.

La definición anterior ha sido analizada por la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

En las contribuciones parafiscales *“el hecho generador son los pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el financiamiento de dichas entidades de manera autónoma. En este mismo sentido, se pueden extraer tres rasgos definitorios:*

(i) *obligatoriedad (el sujeto gravado no puede eximirse del deber de pagar la contribución); (ii) singularidad (recae sobre un específico grupo de la sociedad); y*

(iii) *destinación sectorial (se ha de revertir en el sector del cual fue extraída)”⁸.*

Las tres condiciones descritas anteriormente se cumplen en el caso tanto de la Contribución SABES como de la Contribución COPEL. En efecto, la contribución será obligatoria porque los Beneficiarios Activos y las IES vinculadas al Sistema FCI deberán pagarla siempre y cuando cumplan con las condiciones establecidas en la ley para ello (i.e., capacidad contributiva). Así mismo, la contribución es singular en cuanto recae sobre un grupo específico de la sociedad determinado mediante criterios objetivos (i.e., económicos y académicos) que se beneficia del SABES. Finalmente, el tercer rasgo se cumple en la medida que la contribución se revertirá en la Educación Superior de los beneficiarios del sistema.

Adicionalmente, se cumple otro requisito esencial de la contribución que fue introducido por el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, modificado por el artículo 85 del Decreto número 3036 de 2013: la afectación a un determinado y único grupo social o económico y que la contribución parafiscal se utilice para beneficio del propio sector. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos:

“una condición esencial de la parafiscalidad, según la Constitución, la ley y la jurisprudencia, es la destinación exclusiva de los recursos al beneficio del sector, gremio o grupo que los tributa. Esa destinación es posible en la medida en que los sujetos pasivos conforman un grupo homogéneo, identificable tanto para la imposición del tributo, como para beneficiarse con la inversión de sus propios recursos”⁹.

Por otra parte, la Corte Constitucional ha sostenido que este requisito debe entenderse en los siguientes términos en el caso de las contribuciones parafiscales atípicas:

“Es más, la Corte incluso ha sostenido que lo determinante en la constitucionalidad de las contribuciones parafiscales –en el caso de las que son atípicas– es que se reviertan en el sector del cual han sido extraídas, pero no que los beneficiados por la existencia y recaudo del gravamen sean únicamente los integrantes del sector; ya que también pueden serlo otros sujetos que tengan algún tipo de relación jurídica, social o económica con los obligados, que les permita disfrutar del producto de estas detracciones. Eso lo ha dicho al examinar, en distintos pronunciamientos, las contribuciones parafiscales atípicas que se dirigen e incorporan como recursos a ser manejados por las cajas de compensación familiar. En la Sentencia C-1173 de 2001, por ejemplo, la Corporación dijo que “[...] para la jurisprudencia constitucional el concepto de grupo socio-económico supera la noción de sector, y debe entenderse en un sentido amplio, en tanto y en cuanto el beneficio que reporta la contribución no solo es susceptible de cobijar a quienes directa o exclusivamente la han pagado, sino que también puede extenderse a quienes en razón de los vínculos jurídicos, económicos o sociales que los ligan para con el respectivo grupo pueden válidamente hacer uso y aprovechar los bienes y servicios suministrados por las entidades responsables de la administración y ejecución de tales contribuciones”¹⁰.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-490 del 28 de octubre de 1993. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-615 del 31 de marzo de 2016. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-307 del 29 de abril de 2009. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-528 del 14 de agosto de 2013. M. P. María Victoria Calle Correa.

Según se observa, típicamente las contribuciones se aplican sobre un grupo de personas homogéneas e identificables, como es –por ejemplo– el caso de los oferentes y de los demandantes de programas de Educación Superior. Ahora bien, la Honorable Corte aclara que las contribuciones pueden ser impuestas a personas que integren ese grupo o sector. Se requiere únicamente, en los términos de la Corte, que exista algún tipo de relación jurídica, social o económica con ese grupo, que les permita a estos terceros contribuyentes disfrutar de los resultados o beneficios del sistema.

En particular, las contribuciones derivadas del SABES (Contribución SABES y Contribución COPES) recaen sobre un grupo socioeconómico identificable y homogéneo, en el que existen beneficiarios directos o inmediatos (los Beneficiarios Activos, que son quienes acceden a programas de Educación Superior y cumplen con las condiciones para ser sujetos pasivos) y beneficiarios mediatos o indirectos, que son las IES que tienen acceso a un fondo con recursos disponibles para realizar oportunamente los pagos de las matrículas, sin incurrir en incumplimientos o moras, y tienen mayor demanda de Educación Superior que está de alguna manera respaldada por un sistema que busca ser autosostenible y generar recursos suficientes para que las personas que accedan a los programas de Educación Superior puedan mantenerse en esos programas hasta la conclusión de sus estudios. En particular, la Contribución SABES y la Contribución COPES están vinculadas como un tributo con un único grupo socioeconómico que se distinguen como tributos independientes únicamente para efectos de diferenciar los elementos imposables para cada sujeto pasivo. Además, las IES logran acceso a una demanda calificada, ya que los Beneficiarios Activos del Sistema FCI deben cumplir con unos mínimos de calidad académica. Finalmente, las IES tendrán acceso a un sistema con vocación de permanencia en el tiempo, y que podrá suplir otros mecanismos de financiación (pública o privada) que pueden fatigarse o disminuirse en el futuro por circunstancias extraordinarias.

Piénsese, por ejemplo, en los casos de los subsidios que otorga el Estado en relación con las matrículas en las IES públicas. Si por algún motivo los recursos del Presupuesto General de la Nación resultan insuficientes en algún momento para mantener el nivel actual de subsidios, el Sistema FCI sería una herramienta idónea para mantener las condiciones necesarias para que las personas puedan seguir accediendo a sus programas. En este contexto, y por los beneficios que perciben las IES, el proyecto de ley las incluye como sujetos pasivos de la Contribución COPES, teniendo en cuenta que como sus beneficios y participación en el Sistema FCI son distintas a las de los Beneficiarios Activos, la contribución para las IES se determina con base en una base, una tarifa, una causación y un hecho generador diferentes.

Ahora bien, vale la pena recordar que las IES ya se encuentran vinculadas al sector de la financiación y de la permanencia en programas de Educación Superior, con lo cual la contribución COPES es solamente una herramienta asociada a un nuevo sistema vinculado al mismo sector. A modo de ejemplo, las IES han suscrito un acuerdo marco con Ictetex en el que aquellas se comprometen a hacer unos aportes al Fondo de Sostenibilidad del Crédito Educativo, y el Ictetex se compromete,

principalmente, a realizar los desembolsos de créditos estudiantiles. La existencia de este acuerdo pone de presente dos hechos fundamentales para la creación y la constitucionalidad de la contribución COPES: en primer lugar, que las IES tienen interés en participar en esquemas en los que se facilite la financiación para el acceso a educación superior, y en segundo lugar, que las IES obtienen beneficios por la participación en estos esquemas, principalmente porque cubren los riesgos de no pago por parte de los estudiantes y porque herramientas de ese estilo ayudan a prevenir la deserción estudiantil.

El establecimiento del sector, en el que participen no solamente los Beneficiarios Activos, sino también las IES vinculadas al Sistema FCI, es un aspecto fundamental para la confirmación del servicio (SABES) y para la viabilidad jurídica de la contribución.

Lo anterior, toda vez que tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia “*las contribuciones parafiscales son gravámenes obligatorios que no tienen el carácter de remuneración de un servicio prestado por el Estado, no afectan a todos los ciudadanos sino únicamente a un grupo económico determinado, tienen una destinación específica en cuanto se utilizan para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen, no se someten a las normas de ejecución presupuestal y son administrados por órganos que hacen parte de ese mismo renglón económico*”¹¹. (Subrayado fuera del texto original). En otras palabras, la existencia de un sector económico claramente definido que obtiene beneficios directos y/o indirectos como consecuencia del pago de la contribución, es un elemento esencial de esta tipología tributaria.

Adicionalmente, es importante destacar que la importancia y necesidad de definir de forma clara un sector que involucre a varios actores beneficiados con la contribución, ha sido reconocida por la misma Corte Constitucional quien de forma categórica ha manifestado que la parafiscalidad tiene como base la identificación de objetivos para un sector social o económico determinado que necesita ser financiado con recursos diferentes, propios sin depender necesariamente en todo o en parte del presupuesto general de la Nación¹².

Según se observa, el apoyo financiero para el acceso a la Educación Superior guarda una relación muy estrecha con los índices de deserción, y esto alinea además los intereses de las IES y de los Beneficiarios Activos, de tal manera que componen ese sector al que están dirigidos el SABES y su contribución.

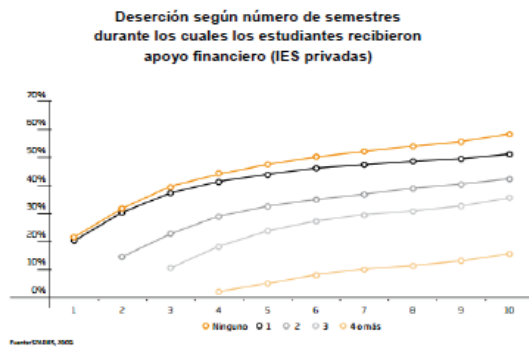
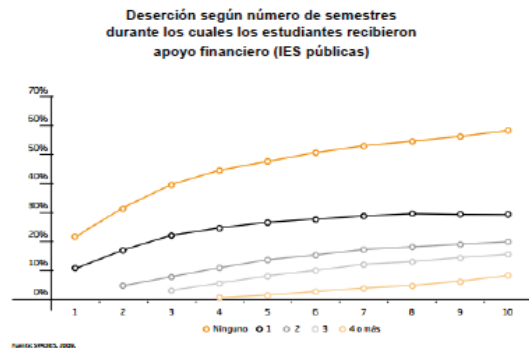
El Sistema para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES), ha estimado que la deserción disminuye cuando los estudiantes tienen apoyo los diez semestres universitarios frente a los casos en los cuales solo reciben apoyo durante un semestre. En particular, mientras que en décimo semestre deserta el 58% de los estudiantes que no reciben ningún apoyo financiero, únicamente el 16%

¹¹ Corte Constitucional. Sentencias C-1179 del 8 de noviembre de 2001. M. P. Jaime Córdoba Triviño, C-1114 del 25 de noviembre de 2003. M. P. Jaime Córdoba Triviño, y C-891 del 31 de octubre de 2012. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹² Corte Constitucional. Sentencias C-615 del 4 de septiembre de 2013. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

de los estudiantes que reciben apoyo financiero durante cuatro o más semestres desertan¹³.

Esta situación es aún más evidente si se desagregan los resultados entre IES públicas y privadas como se muestra a continuación:



Las conclusiones del SPADIES al respecto de esta diferenciación son las siguientes:

“En las instituciones privadas la deserción disminuye significativamente menos que en las públicas por efecto de la entrega de apoyo financiero a sus estudiantes. Por ejemplo, en décimo semestre, en las privadas, el impacto de entregar apoyo financiero durante un semestre es de 7%, esto es, la deserción de los estudiantes no beneficiarios es de 58%, mientras que la deserción de los beneficiarios de apoyo financiero durante un semestre es del 51%. En las públicas, en la misma situación, se presenta una disminución de 28% de la deserción. El apoyo financiero a los estudiantes de más bajos recursos tiene un mayor impacto en la disminución de la deserción nacional, lo cual resalta la importancia de continuar focalizando los esfuerzos y recursos comprometidos en este tipo de estrategias”¹⁴.

En estos términos, el sector al que apunta el SABES está compuesto por varias personas, de las cuales se han establecido como contribuyentes los Beneficiarios Activos y las IES vinculadas al Sistema FCI. En todo caso, se identifican también otros beneficiarios indirectos y, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se pueden establecer eventualmente – con arreglo al principio de reserva legal– otros contribuyentes que aunque no hagan parte del sector mencionado, tengan un interés real y suficiente para justificar su sujeción pasiva al tributo.

Por otra parte, la jurisprudencia ha establecido que las contribuciones parafiscales son tributos obligatorios que, a diferencia de las tasas, no confieren al ciudadano el derecho a exigirle al Estado la prestación de un servicio¹⁵. De esta manera, el Estado las puede usar como herramienta para beneficiar a un grupo determinado de personas. Sin perjuicio de lo anterior, las mismas tienen como eje la compensación por el beneficio obtenido por una persona con ocasión a la prestación de un servicio por parte de una entidad pública¹⁶.

Este último elemento también se cumple tanto en la Contribución SABES como en la Contribución COPES, toda vez que existe una recuperación de los costos que acarrea la prestación del servicio para el acceso y la permanencia del Beneficiario Activo en la Educación Superior. Adicionalmente, esta compensación (i.e., el pago de la contribución) se realiza como consecuencia del beneficio obtenido a largo plazo (i.e., mejores oportunidades laborales, potencialmente mayores ingresos, etc) por el acceso a la Educación Superior.

En relación con este tema, la Sentencia C-155 de 2003 de la Corte Constitucional señaló:

“[E]n la obligación tributaria, aparecen por un lado el sujeto activo, que es la entidad estatal con derecho para exigir el pago del tributo, el sujeto pasivo o persona en quien recae la obligación correlativa, el hecho gravado o situación de hecho indicadora de una capacidad contributiva a la cual la ley confiere la virtualidad de generar la obligación tributaria, y la base gravable y la tarifa, que son los elementos determinantes de la cuantía misma de la obligación”.

Estos elementos se definirán a continuación para el caso específico de la Contribución SABES:

1. **Hecho generador:** Para el caso de los Beneficiarios Activos, el hecho generador es la prestación total o parcial del SABES, como consecuencia de la legalización de la matrícula en un programa y/o institución de Educación Superior por parte del sujeto pasivo. Para el caso de las IES vinculadas al Sistema FCI, el hecho generador es el desembolso, por parte del FoSIES, para el pago total o parcial de la matrícula de los Beneficiarios Activos (artículo 10).

2. **Sujeto activo:** Es el Icetex (artículo 11).

3. **Sujeto pasivo:** Son los Beneficiarios Activos que perciban ingresos provenientes de una relación laboral o reglamentaria, o de la realización de cualquier otra actividad económica generadora de ingresos, y también las IES vinculadas Sistema FCI que reciban desembolsos del FoSIES para el pago total parcial de matrículas de Beneficiarios Activos (artículo 12).

4. **Base gravable:** En el caso de los Beneficiarios Activos, la base será el cien por ciento (100%) de los ingresos brutos recibidos por concepto de una relación laboral o reglamentaria y/o de la realización de cualquier otra actividad económica generadora de ingresos. En el caso de las IES vinculadas Sistema FCI la base gravable será el valor de los desembolsos recibidos del FoSIES, durante el semestre académico, por concepto de matrículas de los Beneficiarios Activos (artículo 13).

¹³ Ministerio de Educación Nacional. Deserción Estudiantil (2009).

¹⁴ Ministerio de Educación Nacional. Deserción Estudiantil (2009).

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-490 del 18 de noviembre 1993. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-144 del 19 de marzo de 1994. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

5. **Tarifa:** En el caso de los Beneficiarios Activos, la tarifa es progresiva de la siguiente manera: del 0% sobre la parte de la base gravable que corresponda al primer 50% del primer salario mínimo, del 12% sobre la parte de la base gravable que corresponda al segundo 50% del primer salario mínimo, del 15% sobre la parte de la base gravable que sea superior a un salario mínimo, pero que no exceda de dos salarios mínimos, y del 19% sobre la parte de la base gravable que exceda dos salarios mínimos. En el caso de las IES vinculadas Sistema FCI, la tarifa progresiva en función de los índices de deserción de Beneficiarios Activos de las IES vinculadas al Sistema FCI (artículo 14).

Por último, cabe destacar que con la contribución que se formula, no se afectará el mínimo vital de los contribuyentes. En relación con este tema, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas oportunidades. En particular, en Sentencia C-492 de 2015 estableció que el derecho al mínimo vital es un límite del poder fiscal, en los siguientes términos: “*el legislador tiene el deber constitucional de configurar los tributos de tal suerte que garantice a los contribuyentes la conservación de recursos suficientes para tener una existencia humana verdaderamente digna*”¹⁷.

Y agrega lo siguiente la jurisprudencia nacional:

“El derecho fundamental al mínimo vital, concretamente en lo que se refiere a las condiciones materiales básicas e indispensables para asegurar una supervivencia digna y autónoma, constituye un límite al poder impositivo del Estado y un mandato que orienta la intervención del Estado en la economía (artículo 334 C. P.). La intersección entre la potestad impositiva del Estado y el principio de Estado Social de Derecho consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. Este mínimo constituye el contenido del derecho fundamental al mínimo vital, el cual, a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales para que la persona humana pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria. Si bien el deber de tributar es general pues recae sobre “la persona y el ciudadano” (artículo 95-9 de la C. P.), el derecho al mínimo vital exige analizar si quien no dispone de los recursos materiales necesarios para subsistir digna y autónomamente puede ser sujeto de ciertas cargas fiscales que ineludible y manifiestamente agraven su situación de penuria, cuando es notoria la insuficiencia de una red de protección social efectiva y accesible a los más necesitados. De ahí que la propia Carta haya señalado como límite a la potestad impositiva del Estado “los principios de equidad, eficiencia y progresividad” que rigen “el sistema tributario” (artículo 363 de la C. P.) y que haya enmarcado el deber de tributar dentro de los “conceptos de justicia y equidad” (artículo 95-9 de la C. P.)”¹⁸.

En línea con lo anterior, la afirmación de la no afectación del mínimo vital con la creación de la Contribución SABES se fundamenta en lo siguiente:

1. En el hecho que la contribución se encuentra enmarcada en el principio de progresividad. En efecto, el

tributo tiene una tarifa progresiva de acuerdo a la capacidad contributiva de los Beneficiarios Activos. De esta manera, se establece una tarifa progresiva del 0% sobre el primer 50% de un smmlv, 12% sobre el siguiente 50% de dicho smmlv, 15% sobre el siguiente smmlv y 19% sobre la base gravable que exceda dos smmlv. Esta progresividad tiene como finalidad garantizar la conservación de los recursos suficientes de los contribuyentes para que puedan llevar una existencia digna.

2. Con la creación del Sistema FCI y la Contribución SABES se reduce la carga económica de los estudiantes con respecto a lo que ofrecen los créditos tradicionales para la Educación Superior. En efecto, se calcula que la carga que tiene un recién egresado de Educación Superior por concepto de las cuotas de un crédito puede llegar a representar, aproximadamente, el 44% de sus ingresos. Así las cosas, el sistema actual crea un contexto en el cual el ingreso realmente disponible de las personas puede no ser suficiente para cumplir con sus obligaciones crediticias. En estos términos se acentúan los riesgos y efectos nocivos para los deudores y para los codeudores. Por el contrario, la Contribución SABES se cobra a una tarifa que siempre es progresiva, y que genera una carga considerablemente inferior a la que se observa en el sistema actual de créditos.

3. La contribución tiene una destinación específica. La contribución tiene como objeto procurar la sostenibilidad financiera del Sistema FCI, en la medida que alimenta un fondo rotativo desde el cual se administran los recursos necesarios para financiar el acceso y la permanencia en programas de Educación Superior de un grupo de la población que carece de los recursos propios necesarios, y que cuando ingrese al mundo laboral podrá contribuir, solidariamente, para que el fondo siga funcionando en estos términos. Este elemento es particularmente relevante en el análisis sobre el mínimo vital, ya que, dado ese contexto, debe considerarse la menor carga (absoluta y relativa) de la contribución, pero también los beneficios directos e indirectos que perciben los Beneficiarios Activos por obtener un beneficio que de otra manera no habrían obtenido.

4. Por el vínculo directo entre el derecho al mínimo vital y el derecho a la vida digna. Efectivamente, existe una estrecha relación entre el mayor nivel de educación recibido por un individuo y la dignidad humana. Estadísticamente, a mayor nivel de Educación Superior, mayores oportunidades para realizarse como ser humano y ejercer su libre desarrollo de la personalidad. En este sentido, la Contribución SABES garantiza un eje fundamental de la dignidad humana. En consecuencia, se generan más posibilidades de recibir mayores ingresos por parte del sujeto pasivo y, por lo tanto, también se aumenta su capacidad contributiva. Por lo tanto, se aumentan las posibilidades de que el sujeto pasivo de la contribución cuenta con “*recursos suficientes para tener una existencia humana verdaderamente digna*”¹⁹. De esta manera, el individuo que tiene la oportunidad de acceder a la Educación Superior podrá, eventualmente, tener un mejor nivel de vida.

En este orden de ideas, el pago de la contribución está asociado a un potencial de mejorar la dignidad humana del individuo que recibió los beneficios del Sistema FCI. En conclusión, los beneficios que genera el

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-492 del 5 de agosto de 2015. M. P. María Victoria Calle Correa.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-492 del 5 de agosto de 2015. M. P. María Victoria Calle Correa.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-492 del 5 de agosto de 2015. M. P. María Victoria Calle Correa.

sistema son mayores en términos económicos, sociales y culturales dentro del marco constitucional del Estado Social de Derecho que los costos que supone el pago del tributo para el contribuyente.

IV. JUSTIFICACIÓN ARTICULADO

Artículo 1°. Objeto. El artículo tiene como propósito delimitar el alcance de la ley, la cual se concreta en la creación del Sistema FCI, el Servicio de Apoyo para el Acceso y Permanencia en Educación Superior, el Fondo del Servicio Integral de Educación Superior (en adelante “FoSIES”), la Contribución SABES, la Contribución COPEs y otros mecanismos para ampliar progresivamente la cobertura y fomentar el acceso y permanencia en programas de Educación Superior en Colombia con altos estándares de calidad.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación de la ley. En concordancia con lo previsto en el artículo anterior, el artículo 2° tiene como objeto determinar los sujetos a quienes aplica la ley. En particular, la misma aplica al Ministerio de Educación, a los beneficiarios, a los operadores y administradores del Sistema FCI, a las Instituciones de Educación Superior y a todos aquellos agentes que intervengan directa o indirectamente en el Sistema FCI.

Artículo 3°. Definiciones. El artículo establece la definición de los términos básicos que serán imprescindibles para la comprensión del Sistema FCI. Así las cosas, se definen los siguientes conceptos:

1. **Candidatos Elegibles y Beneficiarios Activos:** Estas definiciones tienen como propósito diferenciar los potenciales beneficiarios del SABES que cumplen las condiciones objetivas necesarias determinadas por el Gobierno nacional para aplicar al Sistema FCI (i.e., Candidatos Elegibles) de los individuos que siendo seleccionados para hacer parte del Sistema FCI optan, a través del proceso de verificación de la matrícula efectiva, por recibir el SABES (i.e., Beneficiarios Activos). Estos últimos, los Beneficiarios Activos serán sujetos pasivos de la Contribución SABES. Los Beneficiarios Activos podrán ser, simultáneamente y en cualquier momento, beneficiarios de otros programas o mecanismos de financiamiento de educación superior administrados o impulsados por Icetex, diferentes al Sistema FCI. Con esto se reconoce que el Sistema FCI no entra en conflicto con otros mecanismos de financiación, y que el interés es brindar a la población colombiana todos los mecanismos que puedan ser utilizados para facilitar el acceso y la permanencia en programas de Educación Superior.

2. **Instituciones de Educación Superior vinculadas al Sistema FCI – IES vinculadas al Sistema FCI:** Esta definición tiene como objetivo identificar a las Instituciones de Educación Superior como partícipes del Sistema FCI en su calidad como sujetos pasivos de la Contribución SABES, cuando quiera que cumplan con las condiciones para tener dicha condición.

3. **Proceso de verificación de la matrícula efectiva:** Esta definición tiene como finalidad incluir un procedimiento mediante el cual los Beneficiarios Elegibles que fueron seleccionados puedan convertirse en Beneficiarios Activos del Sistema FCI demostrando el cumplimiento de diferentes requisitos, entre los que se encuentra la acreditación de la admisión y la matrícula en una Institución de Educación Superior.

4. **Solidaridad del Sistema de Financiación Contingente al Ingreso – Sistema de FCI:** Esta definición tiene como propósito incorporar el alcance de la solidaridad en el contexto del Sistema FCI. En particular, el Sistema FCI se fundamenta en una relación de cadena solidaria que comienza con una financiación directa hacia una primera generación de individuos que no cuenta con recursos suficientes para financiar su Educación Superior. Ahora bien, en la medida que estos individuos comiencen a percibir ingresos y en proporción a los mismos, financiarán la prestación del servicio para la siguiente generación de estudiantes, y así sucesivamente, convirtiendo el sistema progresivo en un esquema autosuficiente. Adicionalmente, la solidaridad del Sistema FCI se refleja en las donaciones o pagos voluntarios adicionales que se realizan al sistema por parte de contribuyentes o terceros.

5. **Costo real del beneficio económico obtenido por concepto del SABES:** Esta definición tiene como objetivo delimitar el alcance del monto que deberá ser desembolsado por el sujeto pasivo de la Contribución SABES en proporción a sus ingresos. De esta manera, se establece que este costo está conformado el cubrimiento total o parcial de matrícula y/o de giros de sostenimiento, y de los demás costos y gastos *per cápita* (los cuales en concordancia con el parágrafo 2° del artículo 16 no podrán exceder del 5% del valor de los desembolsos por concepto del cubrimiento total o parcial de matrícula y/o de giros de sostenimiento actualizados por inflación).

Artículo 4°. Sistema de Financiación Contingente al Ingreso – Sistema FCI. Este artículo tiene como propósito crear el Sistema FCI como un esquema solidario y contributivo a la luz de la definición del artículo 3° del proyecto de ley, el cual está compuesto por el SABES, el FoSIES y la contribución SABES. Así mismo, se busca delimitar las entidades y organismos involucrados en el Sistema FCI. En concordancia con la creación del Sistema FCI, se establece su finalidad: facilitar el acceso y permanencia en Educación Superior, a través del SABES cuya función principal es el desembolso de beneficios sociales en forma de apoyos en favor de los Beneficiarios Activos.

Artículo 5°. Servicio de apoyo para el acceso y permanencia de beneficiarios activos en educación superior – SABES. Este artículo tiene como propósito crear el SABES y establecer una definición del mismo. De esta manera, se delimita el servicio como el desembolso de los recursos de carácter económico con destino al cubrimiento de la matrícula y giros de sostenimiento de los Beneficiarios Activos y las actividades complementarias que buscan lograr la permanencia de los Beneficiarios Activos en programas de Educación Superior, y su empleabilidad. Se aclara, además, que el Icetex será la entidad responsable de administrar el SABES. Adicionalmente, se establece que el Icetex administrará el correcto funcionamiento del SABES.

Artículo 6°. Fondo del Servicio Integral de Educación Superior (FoSIES). Este artículo tiene como propósito crear el FoSIES y establecer su naturaleza jurídica. En particular, el FoSIES se crea como una cuenta especial sin personería jurídica administrada por el Icetex, cuyo objeto es administrar los recursos destinados al acceso y la permanencia en programas de Instituciones de Educación Superior. Adicionalmente,

se establece que el FoSIES tendrá un Comité Directivo cuya organización, estructura y funcionamiento definido por el Gobierno nacional. Este comité tendrá como función definir y aprobar el reglamento operativo para la administración del fondo.

Finalmente, el párrafo establece la existencia de una subcuenta del FoSIES denominada “Fondo de Garantías”, que recibirá –en los términos del artículo 14– los recursos originados en la contribución a cargo de las IES vinculadas al Sistema FCI.

Es importante anotar que los recursos destinados al Fondo de Garantías, que se originan en la contribución a cargo de las IES vinculadas al Sistema FCI, se destinarán siempre a fortalecer los mecanismos en contra de la deserción y en la implementación de programas destinados a apoyar a los Beneficiarios Activos en la permanencia en los programas de Educación Superior, y en su posterior empleabilidad, es decir, para buscar mantener la sostenibilidad del Sistema FCI y el acceso a la educación superior. Solo de forma excepcional, estos recursos se destinarán inicialmente al pago de matrículas o de apoyos de sostenimiento.

Artículo 7°. Funciones del Icetex en su calidad de administrador del Fondo del Servicio Integral de Educación Superior (FoSIES). El artículo tiene como finalidad determinar las funciones del Icetex en su calidad de administrador del FoSIES. En particular, estas funciones se reducen a recibir y ejecutar los recursos para la prestación del SABES. Adicionalmente, el Icetex como administrador del FoSIES podrá realizar todas las actividades administrativas, financieras, contables y presupuestales que disponga la ley y los reglamentos.

Artículo 8°. Origen de los recursos. Este artículo tiene como objeto determinar el origen de los recursos del FoSIES, entre los cuales se encuentran aquellos obtenidos por concepto de la Contribución SABES, los provenientes de la Nación, del Sistema General de Regalías, de cooperación internacional, de departamentos, distritos y municipio, donaciones, y aquellos derechos de cobro cedidos expresamente por parte de otros fondos de fomento a la Educación Superior. Sin perjuicio de lo anterior, la ley y los reglamentos podrán establecer otras fuentes de recursos. Adicionalmente, se precisa que los rendimientos y los excedentes que se obtengan de los recursos del FoSIES tendrán destinación específica para el SABES y para el funcionamiento del Sistema FCI con fundamento en lo previsto en el artículo 29 del Decreto número 111 de 1996, y en la Sentencia C-298 de 1998 de la Corte Constitucional.

Artículo 9°. Contribución para el servicio de apoyo para el acceso y permanencia de beneficiarios activos en educación superior – Contribución SABES. El objeto principal de este Artículo es incorporar al ordenamiento jurídico la Contribución SABES que tiene como destinación específica el FoSIES.

Artículo 10. Hecho generador de la contribución SABES. Este artículo tiene como finalidad determinar uno de los elementos esenciales del tributo. En particular, este Artículo determina el hecho generador de la Contribución SABES. El hecho generador para los Beneficiarios Activos, será la prestación total o parcial del SABES.

Artículo 11. Sujeto activo de la contribución SABES. Este artículo tiene como finalidad determinar uno de los elementos esenciales del tributo. Así las cosas, el artículo aclara que el sujeto activo es el Icetex.

Artículo 12. Sujetos pasivos de la contribución SABES. Este artículo define como sujetos pasivos a los Beneficiarios Activos que perciban ingresos susceptibles de ser gravados en concordancia con el artículo 3° del proyecto de ley.

Artículo 13. Base gravable de la contribución SABES. Este artículo tiene como finalidad determinar uno de los elementos esenciales del tributo.

Para los Beneficiarios Activos, la base gravable se establece sobre el cien por ciento (100%) de los ingresos brutos recibidos por concepto de una relación laboral o reglamentaria y/o de la realización de cualquier otra actividad económica generadora de ingresos menos el valor de los aportes obligatorios a Seguridad Social por concepto de salud y pensión asumidos por el sujeto pasivo. Ahora bien, no estarán gravados los ingresos por concepto de pensiones, arrendamientos, regalías, dividendos, intereses, donaciones, loterías, premios, herencias, legados y ventas de activos fijos cuando estos ingresos no estén relacionados con la actividad principal del contribuyente.

Artículo 14. Tarifa de la contribución SABES. Este artículo tiene como finalidad determinar la tarifa aplicable a la base gravable, que es uno de los elementos esenciales del tributo y que debe estar determinado con claridad en la ley, de acuerdo con el principio de reserva legal.

En el caso de los Beneficiarios Activos, la tarifa es progresiva, en los siguientes términos: El primer 50% del primer salario mínimo legal mensual vigente (smmlv) no está gravado; la parte de la base gravable que corresponda al segundo 50% del primer salario mínimo estará gravada a una tarifa del 12%; el valor de la base gravable que supere el primer salario mínimo y que no exceda dos salarios mínimos, estará gravada al 15%; y, finalmente, la parte de la base gravable que supere los dos salarios mínimos estará gravada al 19%.

Artículo 15. Causación de la contribución SABES. El propósito de este artículo es delimitar el momento en el cual surge la obligación de pagar la Contribución SABES.

En el caso de los Beneficiarios Activos, surge la obligación de pagar la contribución únicamente en aquellos períodos en los cuales el Beneficiario Activo perciba ingresos que, conforme con el artículo 13 del presente proyecto de ley que delimita la base gravable de la Contribución SABES, sean susceptibles de ser gravados. De esta manera, en los períodos en los cuales en Beneficiario Activo no percibe ingresos, no existe la obligación del pago de la contribución ni se causan intereses ni sanciones, toda vez que no existe ninguna obligación de pago.

El artículo 15 del proyecto de ley también aclara en el párrafo 1° que para ninguno de los Beneficiarios Activos se causa la contribución en aquellos períodos en los cuales no perciban ingresos susceptibles de ser gravados.

Además, se establece en el párrafo 2° que estos períodos no tendrán ningún tipo de efecto (negativo ni positivo) en relación con la acción que tendrán las autoridades para realizar el cobro coactivo de la contribución, cuando haya lugar a ello, en relación con otros períodos gravables en los que sí se haya dado la causación del tributo.

Artículo 16. Pago de la contribución SABES. El objeto de este artículo es establecer la forma de pago de la contribución para cada uno de los sujetos pasivos que, de acuerdo con el artículo 15 del proyecto de ley, se encuentren en la obligación de pagar la Contribución SABES.

Así las cosas, en el caso de los Beneficiarios Activos, el pago de la Contribución SABES se realizará en general a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y Contribuciones (PILA) y de forma excepcional (para Beneficiarios Activos que residan en el exterior al momento de la causación) a través de una declaración anual o por fracción de año.

Así mismo, en el párrafo 1°, se establece que el pago de la contribución no superará el costo real del beneficio económico directo obtenido por el Beneficiario Activo a la luz de la definición del artículo 3° del proyecto de ley y según la reglamentación que expida el Gobierno nacional para garantizar que el costo real del beneficio económico corresponda a la efectiva recuperación de los costos y gastos del SABES. Ahora bien, en este párrafo se establece un límite para los costos incurridos para la efectiva prestación del SABES y funcionamiento general del Sistema FCI del cinco por ciento (5%) del valor de los desembolsos y/o giros de sostenimiento actualizados por inflación. Se aclara, además, que los recursos que lleguen al FoSIES se destinarán a la prestación del SABES, y que esto incluye asumir los costos y gastos de administración y operación del Sistema FCI.

Por su parte, en el párrafo 2°, se prevé la obligación a cargo del Icetex de expedir una liquidación que muestre el costo de los apoyos económicos realizados a favor de cada Beneficiario Activo. Esto, con el objetivo de brindar una herramienta de consulta clara a los contribuyentes.

El párrafo 3° dispone un término de treinta (30) años contados a partir del momento en que el sujeto pasivo recibe ingresos susceptibles de ser gravados con la contribución SABES, después del cual se extinguirá automáticamente la obligación de pago a cargo del sujeto pasivo. De esta manera se establece un límite temporal para la contribución, teniendo en cuenta que es contingente al ingreso y puede haber situaciones en las cuales un sujeto pasivo (específicamente, un Beneficiario Activo) puede quedar indefinidamente en una situación de desempleo y no pueda volver a contribuir al Sistema FCI.

En el párrafo 4°, se establece la obligación del Gobierno nacional de reglamentar el término y el procedimiento para el reembolso de los pagos en exceso que realice el sujeto pasivo.

Artículo 17. Pagos adicionales de la contribución SABES. Se establece la posibilidad de pagar el costo real del beneficio económico obtenido en un menor período de tiempo realizando pagos de cuotas parciales o totales adicionales a las determinadas con fundamento

en el cálculo de la base gravable por la tarifa establecida en los artículos 13 y 14 del proyecto de ley. Para estos efectos, el Gobierno nacional reglamentará la materia. Esta regla aplicará, en todo caso, únicamente para los Beneficiarios Activos.

Artículo 18. Aportes voluntarios al FoSIES. Se establece la posibilidad de realizar aporte voluntarios o donaciones de forma solidaria por parte de sujetos pasivos o terceros al FoSIES para el Sistema FCI según la reglamentación que emita el Gobierno nacional. Adicionalmente, se establece que dichos aportes tendrán una deducibilidad del 125% para los contribuyentes del impuesto sobre la renta, la cual requiere de una certificación. Esta deducción se establece en los mismos términos de aquella de que trata el artículo 126-2 del Estatuto Tributario.

Artículo 19. Control del pago de la contribución SABES. Este artículo establece la forma de realizar el control y la supervisión de la causación y el pago correspondiente. (i.e., pago efectivo, correcta liquidación de la contribución, entre otros elementos que determinen el cumplimiento de la obligación formal y sustancial del tributo) de la Contribución SABES. En particular, se determina que el mismo se realiza a través de un sistema integrado de información que se gestionará según dispongan la ley y los reglamentos en el que intervendrán el Icetex, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, y otras Contribuciones (UGPP), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 20. Adición al Artículo 115-3 al Estatuto Tributario, que quedará así. Este Artículo tiene como propósito establecer un beneficio tributario en materia de renta para los sujetos pasivos que realicen el pago de la Contribución SABES. En particular, se permite una deducción del cincuenta por ciento (50%) sobre el valor efectivamente pagado por concepto de la contribución durante cada período fiscal.

Artículo 21. Acceso y transferencia de datos personales al Icetex. El artículo pretende que el Icetex pueda mantener un control sobre el adecuado pago de la Contribución SABES en cabeza de los sujetos pasivos. En efecto, este artículo surge con ocasión a los obstáculos existentes para el control de los ingresos que obtienen las personas por parte del Icetex.

Así las cosas, se faculta al Icetex para acceder a la información administrada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (información tributaria de que trata el artículo 574 y el Capítulo III del Título II del Libro V del Estatuto Tributario) y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) según la reglamentación que emita el Gobierno nacional.

Artículo 22. Modificación al artículo 150 de la Ley 141 de 1961, que quedará así. El objetivo de este artículo es modificar los descuentos permitidos por los empleadores para incluir la Contribución SABES. Lo anterior, con el fin de que la contribución esté al mismo nivel dentro de la prelación de pagos realizados por el empleador a cuenta del empleado que los descuentos y retenciones allí previstas.

Artículo 23. Contribución para la prevención de la deserción en educación Superiorb - Contribución CODES. El objeto principal de este Artículo es incorporar al ordenamiento jurídico la Contribución COPEs que tiene como destinación específica el Fondo de Garantías.

Por su parte, el párrafo establece que los recursos que se originen con cargo a la Contribución COPEs serán destinados a programas de lucha contra la deserción en las IES vinculadas al Sistema FCI.

Artículo 24. Hecho generador de la contribución COPEs. Este artículo tiene como finalidad determinar uno de los elementos esenciales del tributo. En particular, este Artículo determina el hecho generador de la Contribución COPEs. En el caso de las IES, el hecho generador será el desembolso, por parte del FoSIES, para el pago total o parcial de la matrícula del Beneficiario Activo.

Artículo 25. Sujeto activo de la contribución COPEs. Este artículo tiene como finalidad determinar uno de los elementos esenciales del tributo. Así las cosas, el artículo aclara que el sujeto activo es el Icetex.

Artículo 26. Sujetos pasivos de la contribución COPEs. Este artículo tiene como finalidad determinar otro de los elementos esenciales del tributo. Este artículo define como sujetos pasivos a las IES vinculadas al Sistema FCI que reciban desembolsos del FoSIES para el pago total o parcial de las matrículas de los Beneficiarios Activos.

Artículo 27. Base gravable de la contribución COPEs. Este artículo tiene como finalidad determinar uno de los elementos esenciales del tributo.

En el caso de las IES vinculadas al Sistema FCI, la base gravable es el valor de los desembolsos recibidos del FoSIES por concepto de matrículas de los Beneficiarios Activos.

Artículo 28. Tarifa de la contribución COPEs. Este artículo tiene como finalidad determinar la tarifa aplicable a la base gravable, que es uno de los elementos esenciales del tributo y que debe estar determinado con claridad en la ley, de acuerdo con el principio de reserva legal.

En el caso de las IES vinculadas al Sistema FCI, la tarifa es progresiva en función al índice de deserción de Beneficiarios Activos en cada IES vinculada al Sistema FCI. Así entonces, IES vinculadas al Sistema FCI que tengan índices de deserción bajos pagarán una tarifa del 1,5%, mientras que las IES vinculadas al Sistema FCI que tengan índices de deserción medios pagarán una tarifa del 2,0%, y las que tengan índices de deserción altos, pagarán una tarifa del 3,0%. El nivel de deserción se mide con base en el promedio de deserción de los Beneficiarios Activos de todas las IES vinculadas al Sistema FCI.

Así mismo, se incluyó un primer párrafo según el cual el índice de deserción promedio deberá ser calculado anualmente por el Icetex. Para el efecto utilizará la información que suministre el Ministerio de Educación Nacional.

En el párrafo 2°, se estableció un periodo de transición durante el cual la tarifa de la Contribución COPEs será del 1% para todas las IES vinculadas al Sistema FCI que tengan a su cargo el pago de la con-

tribución. Este régimen de transición se plantea para el primer semestre de vigencia de la Contribución COPEs.

Artículo 29. Causación de la contribución COPEs. El propósito de este artículo es delimitar el momento en el cual surge la obligación de pagar la Contribución COPEs.

En el caso de las IES vinculadas al Sistema FCI, surge la obligación de pagar la contribución únicamente en aquellos semestres en los cuales la IES haya recibido desembolsos del FoSIES por concepto de matrículas de los Beneficiarios Activos. En estos casos, la causación se verifica el último día del semestre académico correspondiente.

En este artículo del proyecto de ley también aclara en el párrafo 1° que para las IES vinculadas al Sistema FCI solo se causa la contribución en aquellos periodos en los cuales perciban ingresos susceptibles de ser gravados.

Además, se establece en el párrafo 2° que estos periodos no tendrán ningún tipo de efecto (negativo ni positivo) en relación con la acción que tendrán las autoridades para realizar el cobro coactivo de la contribución, cuando haya lugar a ello, en relación con otros periodos gravables en los que sí se haya dado la causación del tributo.

Artículo 30. Pago de la contribución COPEs. Este artículo establece que la Contribución COPEs se pagará a través de un descuento automático que hará el FoSIES al momento de cada desembolso de recursos para el pago total o parcial de matrículas de Beneficiarios Activos.

Artículo 31. Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, y otras Contribuciones (UGPP). Este artículo tiene como propósito modificar la denominación de la UGPP a Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, y otras contribuciones.

Artículo 32. Gestión de obligaciones pensionales y contribuciones parafiscales de la protección social y otras contribuciones. Este artículo tiene como objetivo otorgarle competencia a la UGPP para el adecuado funcionamiento del Sistema FCI. En concordancia con lo anterior, se establece una nueva función de la UGPP de realizar seguimiento y brindar colaboración para la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las obligaciones formales y sustanciales a cargo de los obligados a la Contribución SABES. Lo anterior en conjunto con las entidades de las que trata el artículo 20 del presente proyecto de ley. Adicionalmente, la UGPP, en conjunto con las entidades administradoras de los recursos de la contribución, tendrá la competencia para solicitar información a todos aquellos actores involucrados en la adecuada determinación de la causación contribución y su correspondiente liquidación y pago adecuado.

La UGPP también deberá realizar el cobro coactivo de la Contribución SABES cuando se determine que el Beneficiario Activo estaba obligado al pago de la misma. En esta medida el cobro coactivo se realizará mediante un procedimiento de liquidación oficial según lo

dispuesto en el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI y en la Ley 1066 de 2006.

Artículo 33. *Modificación al artículo 15 de la Ley 797 de 2003, que quedará así.* La modificación del presente Artículo tiene como objetivo integrar el Sistema FCI y su correspondiente Contribución SABES al Sistema de Registro Único que tiene como mecanismo principal la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y Contribuciones (PILA).

Artículo 34. *Sistema de Registro Único.* En concordancia con el artículo anterior, este artículo tiene como propósito establecer la obligación del el Gobierno nacional deberá expedir dentro un término de seis (6) meses desde la entrada en vigencia de la ley, los decretos requeridos para ajustar y adecuar el sistema que tiene como mecanismo principal la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y Contribuciones (PILA) para el pago de la contribución de que trata la modificación del artículo. De esta manera, también se modifica el nombre de la PILA con el fin de incorporar la contribución de que trata el presente proyecto de ley dentro de la misma para un efectivo recaudo del tributo.

Artículo 35. *Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y Contribuciones (PILA).* Este Artículo tiene como propósito modificar la denominación de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) a Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y Contribuciones (PILA).

Artículo 36. *Sistema de información de los contribuyentes del servicio de apoyo para el acceso y permanencia de beneficiarios activos en educación superior – SABES.* Este artículo tiene como finalidad establecer una obligación por parte del Icetex de administrar el sistema de información según la reglamentación del Gobierno nacional para que los empleadores de los Beneficiarios Activos puedan consultarlo cuando lo requieran. En particular, para determinar la obligación de retener la Contribución SABES de los ingresos de sus empleados. Sin embargo, se especifica que en caso de dificultades con el sistema de información de que trata el artículo, el empleador no incurrirá en el régimen sancionatorio establecido en los siguientes artículos. La regla contenida en este artículo del proyecto de ley solamente es aplicable a los Beneficiarios Activos.

Artículo 37. *Término para la parametrización del sistema por parte de los empleadores.* En concordancia con el artículo anterior, este artículo establece un término en el cual los empleadores podrán parametrizar sus sistemas para que puedan practicar la retención en la fuente del Artículo 16 del Proyecto de Ley sobre los ingresos de los Beneficiarios Activos. En este sentido, toda vez que los empleadores tienen la obligación de consultar el sistema electrónico suministrado por el Icetex, deberán parametrizar sus sistemas para realizar la retención en el pago de nómina del siguiente mes.

Artículo 38. *Responsabilidad de los agentes retenedores por no retener la contribución SABES.* Este artículo establece una responsabilidad solidaria a cargo del empleador cuando incumpla con su deber de retener en concordancia con lo establecidos en el artículo 16 del proyecto de ley. Sin perjuicio de lo anterior, el deudor principal seguirá siendo el sujeto pasivo de la

Contribución SABES. En este sentido, el empleador podrá demandar el reembolso de los pagos de la contribución al empleado obligado con excepción de las sanciones, multas o intereses que se causen por su exclusiva responsabilidad.

Artículo 39. *Modificación al artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.* Este artículo tiene como finalidad ampliar la competencia de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, y otras contribuciones (UGPP) para la determinación y el cobro de la Contribución SABES.

Artículo 40. *Régimen sancionatorio y procedimental.* Este artículo tiene como objetivo ampliar el régimen procedimental y sancionatorio establecido para la determinación y el cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social para que aplique a la Contribución SABES según lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de la Ley 1607 de 2012, sus decretos reglamentarios y las demás normas que los modifiquen o sustituyan.

Artículo 41. *Fiscalización, determinación y cobro.* Este artículo tiene como finalidad establecer que la fiscalización, determinación y cobro de la Contribución SABES a cargo de los Beneficiarios Activos estará en cabeza de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, y otras Contribuciones (UGPP). Por su parte, la fiscalización, determinación y cobro de la contribución a cargo de las IES vinculadas al Sistema FCI, estará en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, quien podrá delegar total o parcialmente dichas facultades.

Artículo 42. En este artículo se establece que las labores de verificación, determinación y cobro de la Contribución COPES estarán a cargo del Icetex.

Artículo 43. *Modificación al artículo 4° de la Ley 1002 de 2005.* Este artículo tiene como propósito ampliar las operaciones expresamente autorizadas que puede realizar el Icetex en cumplimiento de su objeto social. Lo anterior, para ampliar el marco legal necesario para el Sistema FCI consagrado en la presente ley. De esta manera se adicionan las siguientes operaciones autorizadas:

1. Administrar y recaudar las contribuciones que establezca el Gobierno nacional que tengan como objetivo principal fomentar la Educación Superior.

2. Establecer alianzas con entidades públicas y/o privadas y/o con entidades territoriales de cualquier orden para administrar y adjudicar los recursos destinados a fomentar la Educación Superior.

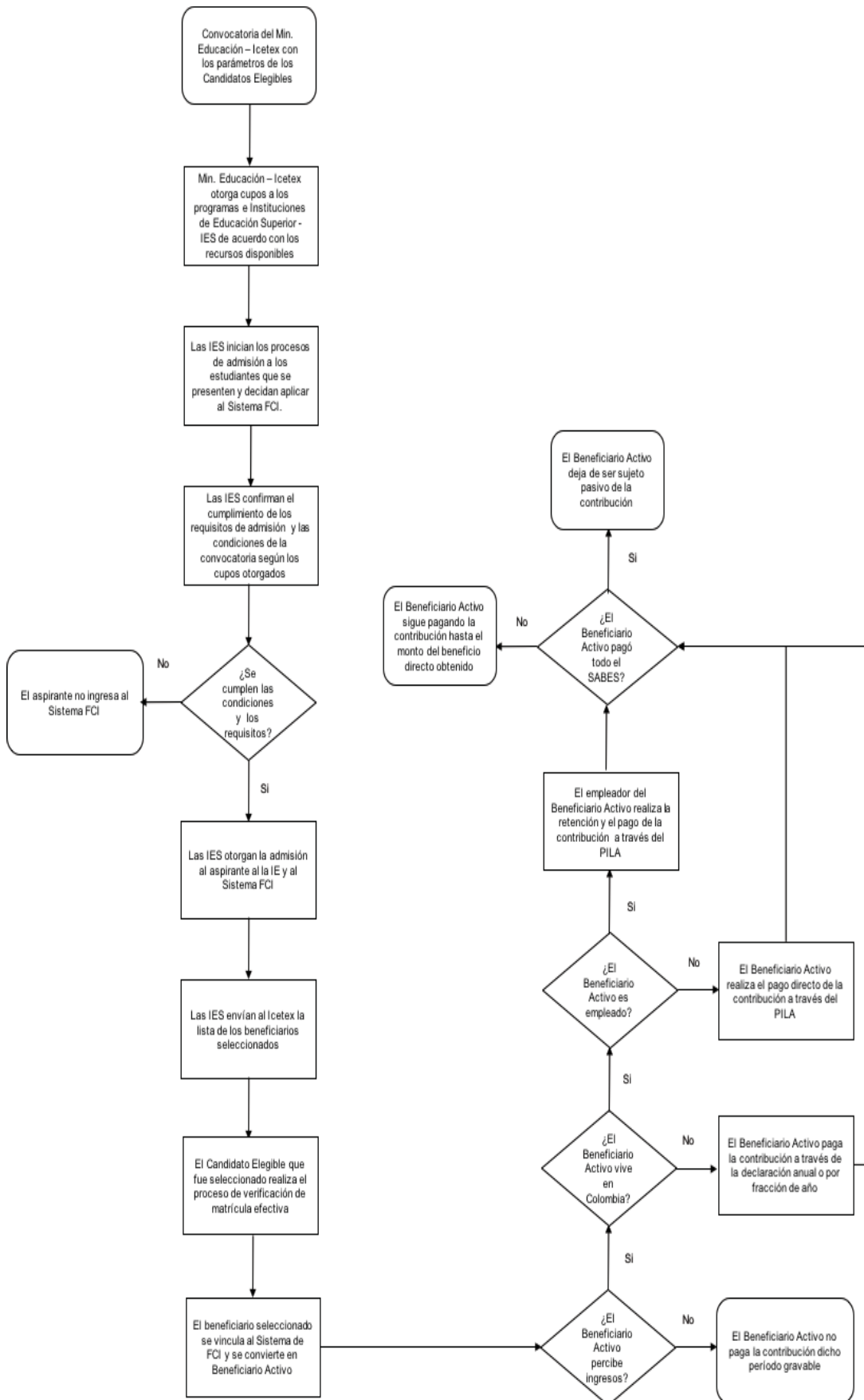
3. Administrar programas que involucren recursos destinados a ampliar la cobertura de la Educación Superior y a fomentar su acceso por parte de la población colombiana. Lo anterior, conforme a los mecanismos que proponga o establezca el Gobierno nacional.

4. Realizar operaciones financieras para el cumplimiento del objeto legal según la regulación especial que adopte la Superintendencia Financiera para estos propósitos.

5. Administrar programas del Gobierno nacional en desarrollo de la promoción del financiamiento de la Educación Superior.

Artículo 44. *Vigencia.* Este artículo tiene como objeto establecer la vigencia de la ley, la cual se establece a partir de la promulgación de la misma.

V. DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROCESO



Por lo anterior, solicito se inicie el trámite Legislativo de este proyecto con el fin de permitir el acceso, la permanencia y la cobertura de la Educación Superior a los estudiantes de nuestro país.

correspondiente exposición de motivos, por honorable Senador *Ángel Custodio Cabrera*, doctora *Yaneth Giha Tovar*, Min-Educación; honorable Senadora *Sandra Villadiego*; honorable Representante *Rodrigo Lara R.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

ANGEL CUSTODIO CABRERA
 Senador de la República
 YANETH GIHA TOVAR
 Ministra de Educación
 Sandra Villadiego
 Senadora de la R.F.
 Rodrigo Lara R.
 Representante R.C.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de abril de 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 262 con su

CONTENIDO

Gaceta número 296 - Jueves, 4 de mayo de 2017

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 261 de 2017 Cámara, por medio de la cual se renueva la emisión de la Estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio, creada mediante la Ley 656 de 2001, y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 262 de 2017 Cámara, por medio del cual se crea el sistema de financiación contingente al ingreso – sistema FCI en Colombia, para fomentar el acceso y sostenimiento en la Educación Superior y se dictan otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias para lograr la financiación sostenible de la Educación Superior con estándares de calidad	3