

Bogotá D.C., septiembre 30 de 2021

Doctor  
**RODRIGO ARTURO ROJAS LARA**  
Presidente  
Comisión Sexta Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes

**Referencia:** Informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley No. 148 de 2021 Cámara “POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS DERECHOS DE GRADO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Respetado doctor,

Por la presente, y en cumplimiento del encargo asignado por la Mesa Directiva de esta célula congresional, comedidamente y de acuerdo a lo normado por la ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley precitado en los términos que a continuación se disponen.

De usted, cordialmente,



**AQUILEO MEDINA ARTEAGA**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**INFORME PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 148 DE 2021  
CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS DERECHOS DE GRADO DE LAS  
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

**CONTENIDO**

- I.** ANTECEDENTES
- II.** OBJETO
- III.** INTRODUCCION
- IV.** JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY
- V.** AUTORIZACION PARA ACCEDER A RECURSOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (PGN).
- VI.** IMPACTO FISCAL
- VII.** CONFLICTO DE INTERESES
- VIII.** CORRECCION GRAMATICAL
- IX.** PROPOSICIÓN

En atención al articulado puesto en consideración de los honorables Representantes me permito exponer los siguientes argumentos:

**I. ANTECEDENTES**

Este proyecto es de iniciativa congresional, busca recoger el espíritu de diferentes Proyectos de Ley que han sido presentados desde el año 2012 por diferentes congresistas. En este caso, el congresista Laureano Augusto Acuña Díaz presentó el Proyecto de ley número 169 de 2012, y en el 2013 el proyecto de Ley -288 de 2013 Cámara y 106 de 2013 Cámara. En el año 2015 el Representante Alfredo Ape Cuello radicó el Proyecto de Ley No. 226 de 2015 Cámara, el cual, sin embargo, fue archivado en razón del artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

Posteriormente, la senadora Nadie Blel Scaaf con el Proyecto de Ley 024 de 2017 Senado, buscó regular los cobros de derechos de grado y derechos complementarios, aun así, al igual que los demás proyectos fue archivado por lo consagrado en el artículo 190 de la ley 5 de 1992 debido a que no surtió su segundo debate en las fechas estipuladas. En el 2018, un grupo de congresistas en los cuales se encontraban Alfredo Ape Cuello Baute, Buenaventura León León, Ciro Antonio Rodríguez

Pinzón, Jaime Felipe Lozada Polanco y Silvio José Carrasquilla presentaron un Proyecto de Ley con el mismo espíritu, el cual se archiva por la misma razón que los previos.

Actualmente, cursa en el Congreso el Proyecto de Ley 217/2020 Cámara de los congresistas Alfredo Ape Cuello Baute, Yamil Hernando Arana Padaui, Emeterio Jose Montes De Castro, Jose Gustavo Padilla Orozco, Diela Liliana Benavides Solarte, Nidia Marcela Osorio Salgado, Buenaventura León León, Adriana Magali Matiz VargasNadya Georgette Blel Scaf, Juan Samy Merheg Marun, Miguel Angel Barreto Castillo, Esperanza Andrade de Osso y el proyecto de ley 322 de Senado de los congresistas Griselda Lobo, Victoria Sandino Simanca Hererera, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Israel Zuñiga Iriarte, Aida Yolanda Abella Esquivel, Ivan Cepeda Castro, Wilson Neber Arias Castillo, Feliciano Valencia Medina, Ivan Marulanda Gomez, Antonio Eresmid Sanguino Paez, Alexander Lopez Maya, Julián Gallo Cubillos, León Fredy Muñoz Lopera, David Ricardo Racero, Omar de Jesús Restrepo, Luis Alberto Albán, Abel David Jaramillo, Angela Maria Robledo, Fabian Diaz Plata.

Todos estos proyectos, y el presente, buscan establecer un marco adecuado para el pago de los derechos de grados, con lo cual, no se presenten abusos injustificados y que se den acciones reales para romper brechas de desigualdad y barreras para el acceso y finalización de la educación superior.

El presente proyecto fue radicado en Comisión siendo designado como ponente para primer debate el Honorable Representante a la Cámara AQUILEO MEDINA ARTEAGA, en conformidad a la ley Tercera de 1992, la competencia le correspondió a la Comisión Sexta Constitucional, cuyo texto está publicado en la Gaceta del Congreso número 961 de 2021.

## **II. OBJETO**

Este tiene por objeto regular los costos de los derechos de grado que deben pagar los estudiantes para poder finalizar los estudios académicos de las instituciones universitarias. Con lo cual, se permitan eliminar las barreras económicas para la finalización de los estudios universitarios y que esta población puede contribuir a la dinámica del mercado laboral, a saber, una mejor capacitación que permita mejorar la competitividad de los profesionales de nuestro país.

La iniciativa reconoce la jurisprudencia emanada por la Corte Constitucional y la autonomía universitaria en nuestro país. Con este marco de referencia, este proyecto de ley busca que se encamine al propósito de cerrar brechas de desigualdad y permitir el acceso real a la educación superior sin ningún tipo de restricciones.

### III. INTRODUCCIÓN

A partir del año 2020, las empresas de Servicios Públicos han aumentado el costo que sufragan sus usuarios por concepto del consumo y demás servicios inherentes, al emitir en sus facturas un mayor valor que dificulta en el estado actual de las cosas, el pago de estos servicios, aun cuando se ha dieron la posibilidad de diferir las facturas de servicios públicos domiciliarios a cuotas de 24 y 36 meses.

De esta manera se advierte del contenido de las facturas de los Servicios Públicos un común denominador, esto es, el aumento excesivo en el valor de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios, aun cuando mediante diferentes Resoluciones la Comisión de Regulación de Energía y Gas y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, determinaron prohibir el aumento en el costo unitario registrado el día en que fue expedida la Resolución, lo que se conoció como “congelamiento en la tarifa”. Sin embargo, los costos que han emitido las empresas prestadoras de servicios públicos han tenido unas cifras históricas en sus alzas en medio de una emergencia sanitaria y crisis económica por el Covid-19.

Con los efectos adversos por la pandemia del Covid-19, se vislumbró aún más la preexistencia de la pobreza y la desigualdad en Colombia, es la población vulnerada y vulnerable de los estratos 1, 2 y 3 la que está llevando la peor parte de esta debacle. Según el DANE, entre los años 2018 y 2019, hubo un incremento en la incidencia de la pobreza monetaria, en el total nacional, de un punto porcentual. La pobreza monetaria en Colombia subió a 35,7% de la población durante el 2019, frente al 34,7% en el 2018, lo que representa que 661.899 personas ingresaron a esta situación. El Dane también reveló el año anterior que, una persona que está por encima de la línea de pobreza monetaria extrema es aquella cuyos ingresos suman 137.350 pesos al mes y que, para el caso de un hogar, conformado por cuatro individuos, esos recursos son 549.400 pesos mensuales.

Según un informe del CEDE de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes plantea que el actual panorama de crisis *“tendría un efecto especialmente importante en las clases medias vulnerables. Una buena parte de los hogares con ingresos cercanos, pero superiores a la línea de vulnerabilidad (por cerca de \$400.000 mensuales) caería en situación de pobreza monetaria”*.

### IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

#### MARCO NORMATIVO

Este Proyecto de Ley tiene como origen las facultades Constitucionales del Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y facultan al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:

*"Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.*

*El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes".*

*(...)*

*"Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

*No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.*

*Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.*

*Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado"<sup>1</sup>.*

De igual manera, la Constitución Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia legislativa (art. 150) y establece el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes. Dentro de éste, todo ordenamiento constitucional establece qué sujetos se encuentran habilitados para la presentación de proyectos que luego se convertirán en mandatos legislativos. En este orden, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que *"la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que éste proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como éste, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República."*

Corte Constitucional, Sentencia C-1707 de 2000, Magistrada Ponente, Cristina Pardo Schlesinger. En relación con las iniciativas que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (art. 154 inciso 2o. CP.), es decir las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, desde sus inicios, la Corte Constitucional en la Sentencia C-040 de 1993, ha señalado en que *"en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer*

---

<sup>1</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.

*contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”*

En desarrollo de la citada sentencia de la Corte Constitucional, se concluye que “*en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales*”.

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley. Ha dicho la Corte que de “conformidad con el espíritu del artículo 154 Superior, el cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, es posible que se presente un aval gubernamental posterior al acto de presentación del proyecto. Ello constituye además un desarrollo del mandato previsto en el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, que establece que “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarios”

Al estudiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la posibilidad de admitir el aval gubernamental en materias cuya iniciativa se encuentra reservada al ejecutivo, se concluye que tal aval debe contar con unos requisitos para ser considerado una forma de subsanación de la falta de iniciativa gubernamental en cumplimiento del artículo 154 superior. A continuación, se refieren algunas de estas decisiones, con el fin de extraer las reglas establecidas por la jurisprudencia:

En la Sentencia C-1707 de 2000, al examinar las objeciones presidenciales presentadas respecto del proyecto de ley 26/98 Senado – 207/99 Cámara, el Congreso de la República había procedido a adicionar el contenido material del artículo 187 de la Ley 100 de 1993, en el sentido de exonerar a los pensionados que recibían hasta dos salarios mínimos mensuales, del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a la prestación de los servicios de salud dentro del Sistema de Seguridad Social. El Gobierno Nacional objetó la constitucionalidad del citado proyecto, por considerar que su objeto era la creación de una exención al pago de una contribución parafiscal que debía haberse tramitado a iniciativa del Gobierno, tal como lo exigía el artículo 154 de la Carta Política.

La Corte en esta ocasión explicó la naturaleza del aval gubernamental dado a (i) los proyectos de ley correspondientes a la iniciativa ejecutiva exclusiva, cuando los mismos no hayan sido presentados por el Gobierno, o (ii) a las modificaciones que a los proyectos de iniciativa legislativa privativa del ejecutivo introduzca el Congreso de la República durante el trámite parlamentario. Al respecto, sostuvo que dicho aval en ambos casos era una forma de ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental. Sobre el particular señaló:

*“...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”*

En la Sentencia C-807 de 2001, la Corte reflexionó nuevamente sobre la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley correspondiente a la iniciativa privativa del Ejecutivo, encontrando que si bien dicha posibilidad se ajustaba a la Carta, al respecto existían ciertas restricciones constitucionales que impedían “adicionar nuevas materias o contenidos”; no obstante, dichas adiciones podían ser objeto del aval gubernamental, que las convalidaba.

“La Corte, a partir de la consideración integral de los conceptos de iniciativa legislativa y debate parlamentario, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 142 del Reglamento del Congreso, ha afirmado la posibilidad de convalidar el trámite de un proyecto de ley, que siendo de iniciativa privativa del Gobierno, haya tenido un origen distinto.”

Reiterando los criterios sentados en torno a la naturaleza jurídica del aval gubernamental dado a proyectos de asuntos de iniciativa privativa del ejecutivo, en la Sentencia C-121 de 2003, la Corte recordó que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo.

Además, en esta misma Sentencia la Corte expuso los requisitos que debe cumplir el aval gubernamental como expresión del derecho de iniciativa legislativa privativa que le corresponde al ejecutivo. Al respecto indicó (i) que dicho aval podía provenir de un ministro, no siendo necesaria la expresión del consentimiento del propio Presidente de la República; (ii) no obstante, el ministro debía

ser el titular de la cartera que tuviera relación con los temas materia del proyecto; (iii) finalmente, el aval debía producirse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias de ambas Cámaras.

“Es de recordar que para esta Corporación ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos “por intermedio de los ministros”, quienes además son sus voceros.”

Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además, es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley.” Sentencia C-121 de 2003. M.P Clara Inés Vargas Hernández.

En la Sentencia C-370 de 2004, la Corte insistió en la necesidad de que exista un aval gubernamental que convalide aquellas iniciativas congresuales o modificaciones introducidas por las cámaras a proyectos de ley en curso cuando decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. No obstante, aclaró que dicho aval no exigía ser presentado por escrito.

“... la Corte recuerda que de acuerdo con el segundo inciso del artículo 154 superior “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”

En este sentido es claro que las disposiciones contenidas en la Ley 818 de 2003 referentes a exenciones tributarias debían contar con la iniciativa del Gobierno para poder ser aprobadas por el Congreso de la República.

Empero, como lo ha explicado la Corte, el requisito señalado en el segundo inciso del artículo 154 superior no necesariamente debía cumplirse mediante la presentación por parte del gobierno del proyecto o de las proposiciones tendientes a modificarlo, sino que bastaba la manifestación de su aval a las mismas durante el trámite del proyecto”.

Como requisitos de dicho aval, la Corte ha señalado que “(i) el consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe necesariamente haber sido expresado dentro del trámite legislativo. Dijo la providencia “La iniciativa gubernamental exclusiva no sólo se manifiesta en el momento de la

presentación inicial del proyecto de ley por el Gobierno, sino que también se ejerce mediante el aval ejecutivo impartido a los proyectos en curso, relativos a las materias sobre las que recae tal iniciativa privilegiada”; (ii) puede ser expreso o tácito; (iii) no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales; (iv) el aval no tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. La Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente y (v) en cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que éste debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias”.

Así la Corte ha concluido “que la iniciativa reservada, entendida como la atribución establecida constitucionalmente a ciertos sujetos en relación con determinadas materias, para la presentación de proyectos de ley ante el Congreso, no se circunscribe al acto formal de presentación, sino que puede entenderse cumplida en virtud de actuaciones posteriores dentro del trámite parlamentario. En este orden, resulta admisible un aval posterior, siempre y cuando se cumplan los requisitos desarrollados con anterioridad”.

“Así, la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política” Sentencia C 066-2018.

Respecto a la autonomía universitaria, esta se encuentra consagrada en la carta magna en el artículo 69: *“Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la Ley”*, lo cual es ratificado en su autonomía e independencia en el artículo 113, tal y como lo expresó la Corte Constitucional en la sentencia C-220 de 1997: *“Las universidades oficiales, al igual que el Banco de la República y la CNTV, son órganos autónomos del Estado, que por su naturaleza y funciones no integran ninguna de las ramas del poder público y que por lo tanto no admiten ser categorizadas como uno de ellos, mucho menos como establecimientos públicos, pues ello implicaría someterlas a la tutela e injerencia del poder ejecutivo, del cual quiso de manera expresa preservarlas el Constituyente.”*

### **AUTONOMÍA UNIVERSITARIA:**

Lo cual se complementa con el artículo segundo de la Ley 30 de 1992 que establece que: *“El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente ley, garantiza la autonomía universitaria, fomenta el acceso y la graduación de los estudiantes y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior”*. De tal modo, que es una función del Estado colombiano fomentar la graduación de los estudiantes, con lo cual implica que el Estado debe, progresivamente, eliminar las barreras que impidan ese proceso de graduación. Es así como los cobros exorbitantes e injustos son una barrera para el logro de la

graduación, de allí que sea necesario, atendiendo a la autonomía universitaria y lo planteado por la Corte, establecer unas directrices en la materia.

Esta posibilidad se entiende dado que la autonomía no significa autarquía, independencia. Puesto que está sometido a límites legales de la ley, y que el Estado y la Ley establecerán condiciones para su creación y gestión como lo estableció el artículo 68 en su inciso primero. Más aún, en el artículo 67 en el inciso quinto de la Constitución Política es clara en establecer que corresponde al Estado regular y ejercer inspección y vigilancia. Con ello, se permite, dentro de la Constitución y la Ley, realizar los cambios en la búsqueda de los fines esenciales del Estado, entre los cuales se encuentra la educación gratuita en las instituciones del Estado, que como también lo establece ese mismo artículo *“sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”* Dado que debemos establecer medidas para que, especialmente las poblaciones más desfavorecidas, pueden realmente alcanzar el proceso de grado, puesto que no es solamente garantizar el acceso, sino también la finalización de los mismos, donde se mide el impacto real de las medidas de acceso a la educación superior.

Al mismo tiempo, no se debe olvidar que en artículo 152 de la Constitución definió que es responsabilidad del legislador regular los derechos fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección, con lo cual, se encontraría el derecho a la educación en sus diferentes aspectos, incluido de forma indirecta los derechos de grado.

### **DERECHOS DE GRADO:**

Ahora bien, en este horizonte normativo, debemos considerar que en diferentes instancias se ha manifestado que los costos educativos no deben representar una barrera para el acceso y materialización del derecho fundamental a la educación, lo cual debe ser contemplado en toda su complejidad. Si bien, la Corte manifestó que las instituciones tienen la facultad de exigir una contraprestación económica en la sentencia C-654/07: *“las universidades sí están autorizadas constitucionalmente para establecer estipendios como contraprestación del servicio educativo, bajo control y vigilancia del Estado, de modo que el legislador en ejercicio de su facultad de configuración podía posibilitar que esas instituciones fijen retribución”*. También declaró que la ausencia de títulos o certificados constituyen una vulneración al derecho a la educación, puesto que supone un obstáculo para finalizar los ciclos educativos e impide continuar o bien con otros estudios posteriores o la inclusión en el mercado laboral en el caso de los estudiantes de pregrado de las diferentes instituciones.

Así mismo, la Corte consideró *“necesario advertir que cuando proceda el cobro de esos derechos de grado, éstos deben corresponder proporcionalmente a los reales costos administrativos de graduación y, por tanto, deben justificarse, ser razonables y estar previamente aprobados, sin que puedan constituir un prerrequisito para graduarse, frente a quien carece de recursos y ya cumplió con todos los requerimientos académicos para la obtención de un título profesional. De tal manera, queda claro que en ningún caso podrá negarse ni posponerse la graduación de quien haya cumplido todos los*

requisitos académicos y sólo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias para con el centro de estudios superiores, sin perjuicio de las garantías civiles a que legalmente haya lugar.”

Finalmente, si bien los derechos de grado son un logro académico y está en armonía con lo establecido en el artículo 122 de la Constitución, no debemos olvidar que actualmente existen vacíos respecto a la determinación de los costos académicos que cubren estos derechos, tal y como lo manifestó, el ex procurador Edgardo Maya Villazon en su concepto en el marco de la Sentencia C-654/07.

Entre algunos datos de los costos de derecho de grados se encuentra que en la Universidad Industrial de Santander, en el artículo 21 del Estatuto general establece que respecto a los programas de posgrados y nivel técnico es respecto al medio salario mínimo legal vigente y los programas profesionales de pregrado es con base al valor de la matrícula que se determina según la capacidad socioeconómica del núcleo familiar:

RUBRO PRESUPUESTAL	PPTO DEFINITIVO	RECIBIDO	% PPTO DEFINITIVO	% RECIBIDO
11401010 DERECHOS DE GRADO - PREGRADO PRESENCIAL	\$ 1.425.137.400	\$ 865.968.380	0,54%	0,34%
11401020 DERECHOS DE GRADO - PREGRADO A DISTANCIA	\$ 381.058.280	\$ 346.533.450	0,14%	0,14%
11402010 DERECHOS DE GRADO - ESPECIALIZACION	\$ 68.032.640	\$ 140.474.176	0,03%	0,06%
11402020 DERECHOS DE GRADO - MAESTRIA	\$ 345.396.480	\$ 126.017.500	0,13%	0,05%
11402030 DERECHOS DE GRADO - DOCTORADO	\$ 109.898.880	\$ 9.556.600	0,04%	0,00%
<b>TOTAL - DERECHOS DE GRADO</b>	<b>\$ 2.329.523.680</b>	<b>\$ 1.488.550.106</b>	<b>0,88%</b>	<b>0,58%</b>
<b>TOTAL - FONDO COMÚN</b>	<b>\$ 264.993.017.899</b>	<b>\$ 255.270.295.558</b>		

De igual manera, la Universidad Nacional de Colombia establece los costos de los derechos de grado teniendo en cuenta el salario diario legal mensual vigente que para diciembre de 2020 fueron los siguientes costos:

DOCUMENTO O TRÁMITE	PREGRADO	COSTO EN PESOS	POSGRADO	COSTO EN PESOS
(...)				
Derechos de grado - Ceremonia Colectiva	Siete (7.0) puntos	212.000.00	Veinte (20.0) puntos	605.700.00
Derechos de grado - Grado Individual	Diez (10.0) puntos	302.900.00	Veinticinco (25.0) puntos	757.100.00

Con un recaudo histórico de:

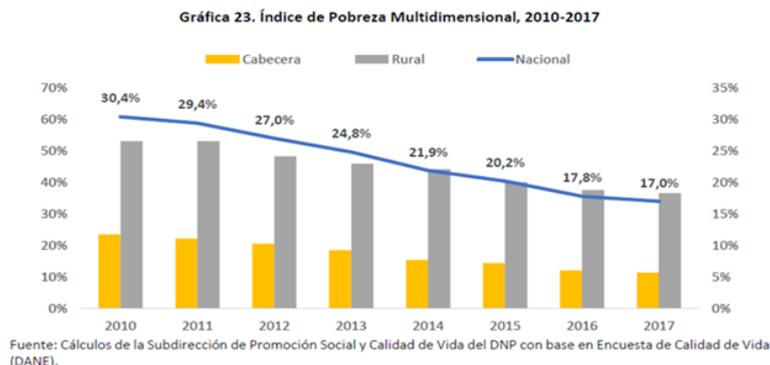
AÑO	PREGRADO	POSGRADO	TOTAL
2015	\$821.936.000,00	\$1.475.676.000,00	\$2.297.612.000,00
2016	\$918.256.300,00	\$1.700.979.600,00	\$2.619.235.900,00
2017	\$1.036.042.000,00	\$1.996.216.200,00	\$3.032.258.200,00
2018	\$1.085.596.500,00	\$2.225.284.800,00	\$3.310.881.300,00
2019	\$1.084.431.600,00	\$2.248.296.000,00	\$3.332.727.600,00
2020	\$1.018.148.100,00	\$2.206.204.000,00	\$3.224.352.100,00
<b>TOTAL</b>	<b>\$5.964.410.500,00</b>	<b>\$11.852.656.600,00</b>	<b>\$17.817.067.100,00</b>

<sup>2</sup> Respuesta derecha de petición a la UIS

## CONSIDERACIONES SOCIALES:

Teniendo en consideración, que una buena parte de la población de estudiantes universitarios son jóvenes, debemos considerar la situación de este grupo poblacional. En sentido, es importante mencionar el más reciente estudio elaborado sobre empleo juvenil por la Universidad Libre con las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) y el Ministerio de Trabajo, según el cual en Colombia existen cerca de 3.400.000 jóvenes sin empleo.<sup>3</sup>

Una situación que se ve reflejado en otros aspectos como la pobreza, y la brecha rural-urbano, es así que para 2010 el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) rural era el doble del de las cabeceras y en 2017 era tres veces más. (Departamento Nacional de Planeación, 2018. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022).



4

Tomando como partida esta información, debemos considerar que la educación ha sido vinculada como determinante del crecimiento y en un sentido ampliado del desarrollo<sup>5</sup>, es así que es fundamental fortalecer el acceso, promoción y graduación de la educación superior como una medida para mejorar los índices de competitividad de nuestro país y fortalecer el tejido productivo del mismo.

<sup>3</sup> UNIVERSIDAD LIBRE. La Universidad Libre revela preocupante radiografía del desempleo juvenil en Colombia. Disponible en Internet: <http://www.unilibre.edu.co/bogota/ul/noticias/noticias-universitarias/3548-la-universidad-libre-revela-preocupante-radiografia-del-desempleo-juvenil-en-colombia>

<sup>4</sup> Tomado de: Departamento Nacional de Planeación, 2018. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

<sup>5</sup> Lombana Coy, Jahir Pertinencia de la educación en la competitividad Zona Próxima, núm. 16, enero-junio, 2012, pp. 68-85

Otro aspecto relevante, es que según Carlos Andrés Brando<sup>6</sup>, en medio de los efectos del Covid-19 se presenta que *“el número de bachilleres que entrarán a la universidad está empezando a disminuir, el alto gasto relativo en educación sugiere que los techos no están lejos, es decir, que difícilmente aumentarán más y finalmente, el acelerado progreso de la cobertura educativa nos deja en la etapa más difícil: la de la universalización.*

*La COVID-19 agudizará la situación de las universidades a medida que los hogares padecen los efectos de la recesión. Las condiciones subyacentes de la educación superior harán que el sector educativo sea particularmente vulnerable.”*

Más aún, debemos considerar las condiciones integrales que impiden el rompimiento de barreras que una integración en la educación superior, de allí que debemos, promover medidas para una apertura real para el ejercicio del derecho a la educación. Los jóvenes y la población piden medidas para garantizar la educación, y la regulación de los costos de los derechos de grado es una de estas medidas adecuadas.

## **V. AUTORIZACION PARA ACCEDER A RECURSOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (PGN).**

Al respecto, se considera acertado traer a colación lo disertado por la H. Corte Constitucional, según la cual:

*“(…) en materia de gasto público, la competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho (artículos 150 y 347 Constitución Política). Sin embargo, el legislador primario por vía de excepción, reservó para el Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos (artículo 154 Constitución Política)”.*<sup>7</sup>

Esto significa que, en materia de gasto público, la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales, y deben actuar coordinadamente dentro de sus competencias. Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso

---

<sup>6</sup> Brando, Carlos Andrés. La educación superior en aprietos y la COVID-19 no la ayuda. Razón pública. 20 de abril de 2020. Consultado en: <https://razonpublica.com/la-educacion-superior-aprietos-la-covid-19-no-la-ayuda/>

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-859 de 2001, C- 766 de 2010.

y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cuando sean consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación. Así lo señala el artículo 346 de la Carta, desarrollado por el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996.<sup>8</sup>

Así, podemos concluir, de conformidad con el texto constitucional y los planteamientos de la Corte Constitucional, este proyecto de ley que decreta gasto público, se ajusta al ordenamiento constitucional, por cuanto se limita a **AUTORIZAR** al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto, en especial en lo pertinente al Ministerio de Educación. Desde este argumento, debe analizarse y aprobarse la inversión señalada en los artículos 2º, 3º y 4º del proyecto de ley ya que se ajustan a los criterios anteriormente expuestos.

## VI. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, es necesario indicar que el

Con relación al estudio del impacto fiscal es relevante mencionar, que la Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, señala que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.”*

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

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

---

<sup>8</sup> Ibidem.

En consecuencia, y teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional es el director de la economía nacional es el Ministerio de Hacienda y Crédito público quien debe proporcionar el estudio de impacto fiscal de la presente iniciativa si es que hay lugar a ello, de conformidad a lo estipulado en la sentencia de constitucionalidad 315 del 2008.

*Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. **El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes.** Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, **corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.** El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo. (Negrilla fuera de texto)*

Por las anteriores consideraciones se pone a consideración del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley descrito para que sus honorables miembros lo debatan, y si a bien lo tienen, aprueben la iniciativa propuesta.

De esta manera se peticionará concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Educación quienes serán los encargados de explicar las conveniencias y los ajustes al presupuesto para acoger lo propuesto en este proyecto de ley.

## VII. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no crearía beneficios **particulares, actuales y directos** a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, la iniciativa en mención tiene que ver con asuntos de interés nacional, ningún congresista se verá beneficiado directamente, toda vez que su objeto versa sobre establecer límites al costo educativo del derecho de grado como medida para reducir el impacto económico que genera su cobro excesivo y la modificación del artículo 122 de la ley 30 de 1992. Como se puede entrever aquí los beneficios son erga omnes, lejos de beneficiar a alguien en particular.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado en sentencia 02830 del 16 de julio de 2019: *“No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”*.<sup>9</sup>

Así mismo, es oportuno señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019: <sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Sentencia del Consejo de Estado 02830 del 16 de julio de 2019.

<sup>10</sup> Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019.

*“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Por otra parte la ley en mención además de establecer las circunstancias en las cuales se presenta los conflictos de interés, prevé las situaciones en las cuales NO hay conflictos de interés. [...]

*“Cuándo el congresista participe discuta vote proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue **beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores**”* negrilla fuera del texto original.

Como se evidencia en la anterior normatividad, la figura del “Conflicto de interés” se predica de una situación en donde su votación y discusión puede generar beneficios de carácter particular, actual y directo, en favor del Congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, luego no es dable predicar el mismo frente a una expectativa, frente a una posibilidad, o situaciones que en el momento no existen, tiene que haber certeza de un beneficio o del perjuicio, tiene que ser un hecho cierto y no hipotético.

## VIII. CORRECCION DE ERROR GRAMATICAL

Como quiera que se observa un error de redacción gramatical dentro del articulado del texto propuesto para proyecto de ley, al momento de elaborar esta ponencia se realiza la respectiva corrección del mismo con previa consulta y autorización de sus autores, quedando de la siguiente manera:

Texto original radicado	Texto corregido en ponencia
-------------------------	-----------------------------

**Artículo 2°.** El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:

(...)

**Parágrafo 1°.** Las Instituciones de Educación Superior legalmente del sector público o privado aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo

**Artículo 2°.** El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:

(...)

**Parágrafo 1°.** Las Instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas del sector público o privado fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo

## IX. PROPOSICIÓN

En los términos anteriores, rendimos ponencia favorable y proponemos dar primer debate al proyecto de ley **PROYECTO DE LEY NO. 148 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS DERECHOS DE GRADO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**.

De los Honorables Congresistas,



**AQUILEO MEDINA ARTEAGA**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 148 DE 2021  
CÁMARA**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS DERECHOS DE GRADO DE LAS  
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA:**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** El Derecho de Grado es un derecho inherente al logro académico alcanzado, el cual es producto de la culminación del ciclo de formación. No podrá exigirse dentro del costo educativo de derecho a grado obligaciones pecuniarias para la financiación de actos ceremoniales. Lo anterior, sin perjuicio de la gratuidad educativa en las instituciones estatales de educación preescolar, primaria, secundaria y media.

**Artículo 2°.** El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:

Artículo 122. Los derechos pecuniarios que pueden exigir las instituciones de Educación Superior como contraprestación al servicio educativo son los siguientes:

- a) Derechos de Inscripción;
- b) Derechos de Matrícula;
- c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;
- d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;
- e) Derechos de expedición de certificados y constancias;
- f) Derechos complementarios;
- g) Derechos de Grado.

**Parágrafo 1°.** Las Instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas del sector público o privado fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo.

**En el caso del literal E, esto es, derechos de expedición de certificados y constancias, su costo no podrá superar a un día de Salario Mínimo Legal Mensual Vigente.**

**Para el literal G, esto es, los derechos de grado, el costo se establecerá conforme a los siguientes criterios:**

- a) **Se exonerará del pago a los estudiantes de los estratos 1, 2 y 3.**

b) **Para los estudiantes del estrato 4, 5 y 6 el costo no podrá superar el 18% del salario mínimo legal vigente.**

**En todo caso, ninguna institución de educación superior podrá negar el grado, dado que este es un derecho inherente al logro académico de los estudiantes en los diferentes programas.**

**De igual manera,** aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley. En todo caso, quienes carezcan de capacidad económica para sufragar los gastos de servicio médico asistencial, no se les podrá exigir su pago y podrán acceder a los servicios.

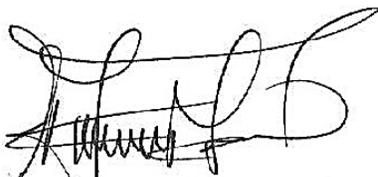
**Parágrafo 2°.** En ningún caso podrá negarse ni posponerse la graduación de quien haya cumplido todos los requisitos académicos y sólo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias para con el centro de estudios superiores estatales u oficiales, sin perjuicio de las garantías civiles a que legalmente haya lugar.

**Parágrafo 3°** Las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder **medio Salario Mínimo Legal Mensual Vigente.**

**Artículo 3°.** Todas las Instituciones de Educación Superior deberán implementar una plataforma para que los estudiantes puedan acceder y descargar, de forma gratuita, a la certificación de las prácticas laborales desarrolladas dentro de su programa académico.

**Artículo 4°.** La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



**AQUILEO MEDINA ARTEAGA**

Representante a la Cámara

Ponente