



La educación
es de todos

Mineducación

Bogotá D.C.,

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
Cámara de Representante
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad.

Asunto: Concepto a proyecto de ley No. 148 de 2021 Cámara.

Respetado Doctor Mantilla, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre la ponencia para primer debate del 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”***.

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autores: H.R. Víctor Manuel Ortíz Joya, H.R. Alejandro Carlos Chacón Camargo, H.R. Alexander Harley Bermúdez Lasso, H.R. César Augusto Lorduy Maldonado, H.R. Karina Estefanía Rojano Palacio, H.R. Enrique Cabrales Baquero, H.R. Faber Alberto Muñoz Cerón, H.R. Jhon Arley Murillo Benítez, H.R. Eloy Chichí Quintero Romero.

Ponente: H.R. Aquileo Medina Arteaga.

Aprobó: José Maximiliano Gómez Torres – Viceministro de Educación Superior.
Luis Gustavo Fierro Maya – Jefe de la Oficina Asesora Jurídica.

Revisó: Luz Mery Rojas Cárdenas – Asesora Despacho Ministra.
Paola Portilla Vallejo – Asesora Despacho Ministra.



Concepto al Proyecto de Ley 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”.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objetivo

La iniciativa 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, señalan los autores, se eliminan las barreras económicas existentes para la finalización de los estudios universitarios y se logra que esta población pueda contribuir a la dinámica del mercado laboral, a saber, una mejor capacitación que permita mejorar la competitividad de los profesionales del país.

Motivación

La exposición de motivos señala que el derecho de grado en las Instituciones de Educación Superior (IES), se ha convertido en un tema objeto de significativos debates entre estamentos universitarios y de decisiones de la Corte Constitucional, debido a que el contenido normativo no precisa con claridad el máximo valor que se debería cobrar por estos, teniendo esto como consecuencia que en la mayoría de situaciones, el cobro por estos derechos se ha convertido en una exigencia desproporcionada, a pesar de que el derecho de grado es un derecho de los estudiantes que se adquiere una vez se superan una serie de requisitos académicos.

Aducen los autores de la iniciativa que los costos de realización de ceremonia de grado, ya sean públicas o privadas solemnes o no, deben guardar justas proporciones entre su costo y el número de estudiantes a graduar y a continuación presentan una cita de la sentencia C-654/07, en la que la Corte Constitucional evaluó la constitucionalidad del artículo 122 de la Ley 30 de 1992, norma objeto de la modificación propuesta, declarándola exequible.

El aparte jurisprudencial citado, establece:

“DERECHOS DE GRADO EN INSTITUCION DE EDUCACION SUPERIOR-No pago por quienes carecen de capacidad económica

El actor cuestiona el cobro de derechos de grado, porque cree que la Carta impone su gratuidad, la cual deduce de lo que él denomina “derecho fundamental el título de grado” (sic), que en su parecer es preeminente en relación con el cobro de emolumentos por ese concepto. Para la Corte los cargos así formulados en la demanda no tienen prosperidad, toda vez que, de acuerdo con las consideraciones expuestas, 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. La Corte considera 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. En conclusión, es exequible el literal e) del artículo 122 de la Ley 30 de 1992, que consagra el cobro de “derechos de grado” como valores que pueden exigir las universidades, en el entendido de que a quienes carezcan de capacidad económica para sufragarlos, no se les podrá exigir su pago y conservan el derecho a graduarse.”

Los artículos 144 y 145 de la Ley 5 de 1992 establecen la necesidad de que los proyectos de ley se encuentren debidamente sustentados, para lo cual se prevé que sean presentados y publicados junto con la correspondiente exposición de motivos.

Esta herramienta resulta de la mayor importancia para garantizar el principio de publicidad de los proyectos de ley. Sobre el particular, ha señalado la Corte Constitucional que “El principio de publicidad cumple importantes finalidades dentro del Estado social de derecho, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional (...)

Adicionalmente, la exposición de motivos es necesaria para la definición del núcleo temático de los proyectos de ley, de manera que la misma se debe emplear para establecer si una norma cumple o no el precepto constitucional de unidad de materia. Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

“La Corte ha señalado que, resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte”.

En el desarrollo de la exposición de motivos del proyecto, este Ministerio encuentra que los objetivos señalados por los artículos 144 y 145 citados podrían no cumplirse en este proyecto de ley, pues contiene algunas imprecisiones que el Ministerio de Educación Nacional considera importante presentar. En primer lugar, se destaca que en la sentencia citada en la exposición de motivos la Corte Constitucional también señala, en relación con la posibilidad de establecer estos cobros, lo siguiente:

“Tratándose de entes de educación superior, la Corte entiende que la fijación de derechos académicos corresponde al ámbito de autonomía que les reconoce la Carta Política (art. 69 Const.), que los faculta, entre otros aspectos importantes, para expedir libremente sus propios estatutos y adoptar su régimen interno, determinando al efecto las obligaciones surgidas entre educadores y educandos. Autonomía que, como lo ha precisado la jurisprudencia, es relativa. Valga observar que, dentro de la autonomía instituida y como tales recursos permiten que las universidades puedan financiar el servicio educativo y así alcanzar sus objetivos propuestos, el Estado no puede inmiscuirse en su manejo. En suma, no es cierto que esté prohibido constitucionalmente a las universidades el cobro de



derechos académicos, ni que éstos deban ser gratuitos, pues la Carta permite que aún en el sector público se pueda exigir pago, pero solamente a quienes tienen capacidad económica; con mayor razón, la retribución está justificada en el sector privado, donde se la considera como debida contraprestación por el servicio educativo desplegado por particulares.”

Explica en este sentido la Corte, como los derechos pecuniarios, incluidos los derechos de grado, corresponden a una de las prerrogativas derivadas del principio constitucional de autonomía universitaria, establecido en el artículo 69 de la Constitución Política, que les asiste a las instituciones de educación superior, tal como lo establecen los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992.

Así, la exposición de motivos no tiene en cuenta que efectivamente, en ejercicio de la autonomía universitaria los centros de educación superior pueden manejar su presupuesto, darse su propio reglamento y establecer los valores de los derechos pecuniarios que por ley les son permitidos.

Por otra parte, tratándose de universidades privadas, la exposición de motivos omite considerar se han establecido legalmente para los derechos pecuniarios criterios de inspección y vigilancia, como prohibir incrementarlos por encima del índice de inflación, debiendo la universidad rendir un informe a este Ministerio justificando el aumento.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

- **Sobre los artículos 2 y 3 de la iniciativa.**

El artículo 2º establece:

“Artículo 2º. 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 1º.** Las Instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas del sector público o privado aprobadas 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 3º 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.”

El artículo 3º establece:

“Artículo 3º. 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”.

Los derechos de grado son costos en que incurre la institución para formalizar el acto de graduación, y la determinación de esos valores debe estar en consonancia con la finalidad del servicio público educativo. En este sentido, el Ministerio exige a las instituciones de educación superior que los valores que fijan por concepto de derechos pecuniarios estén dentro del marco constitucional y legal, en aplicación de los principios de equidad, solidaridad y justicia social.

Bajo este contexto, esta Cartera se permite indicar que la autonomía universitaria que otorga la Constitución Política de Colombia, se resume en las facultades de las IES para: (i) darse y modificar sus estatutos, (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores, (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales, (iii) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos, (iv) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (v) administrar sus propios bienes y recursos.

Al respecto, la honorable Corte Constitucional en sentencia C-654 de 2007, en la que resolvió una demanda de constitucionalidad contra el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, en el cual se establecen los derechos pecuniarios que pueden cobrar las IES a sus estudiantes, indicó:



“Desde otro ángulo de análisis, la doctrina constitucional considera que el pago apropiado es un deber académico del estudiante, toda vez que “al lado del derecho de la persona a un servicio educativo en condiciones de calidad, sujeto a la ley y vigilado por el Estado, coexiste la facultad de exigir de los estudiantes el sometimiento a las normas internas que regulan las relaciones académicas y administrativas de la institución, las cuales incluso pueden llegar a ser indispensables para garantizar el ingreso y permanencia en el sistema educativo”, concluyendo que en ese contexto, por ejemplo el pago de la matrícula, “no constituye per se una exigencia exorbitante ni arbitraria, pues responde al derecho de la institución educativa privada de lograr una remuneración económica legítima con ocasión del servicio que presta”.

Tratándose de entes de educación superior, la Corte entiende que la fijación de derechos académicos además corresponde al ámbito de autonomía que les reconoce la Carta Política (art. 69 Const.), que los faculta, entre otros aspectos importantes, para expedir libremente sus propios estatutos y adoptar su régimen interno, determinando al efecto las obligaciones surgidas entre educadores y educandos. Autonomía que, como lo ha precisado la jurisprudencia, es relativa no sólo porque debe respetar los derechos protegidos en la Carta Política, en especial los de quienes aspiran a ingresar al respectivo claustro universitario, “sino porque el legislador regula su actuación y está facultado constitucionalmente para establecer las condiciones para la creación y gestión de dichos entes educativos (art. 68 C.P.), para dictar las disposiciones con arreglo a las cuales se darán sus directivas y sus estatutos (art. 69 C.P.) y para dictar su régimen especial”.

Valga observar que, dentro de la autonomía instituida y como tales recursos permiten que las universidades puedan financiar el servicio educativo y así alcanzar sus objetivos propuestos, el Estado no puede inmiscuirse en su manejo.

En suma, no es cierto que esté prohibido constitucionalmente a las universidades el cobro de derechos académicos, ni que éstos deban ser gratuitos, pues la Carta permite que aún en el sector público se pueda exigir pago, pero solamente a quienes tienen capacidad económica; con mayor razón, la retribución está justificada en el sector privado, donde se la considera como debida contraprestación por el servicio educativo desplegado por particulares.”

Particularmente, en lo que atañe al cobro de derechos pecuniarios, entre ellos el de matrícula, es preciso mencionar que, en el marco del principio constitucional de Autonomía Universitaria, las instituciones de educación superior tienen el derecho y el deber de regular todas sus actividades académicas, determinando con claridad las condiciones en las que ofrecen el servicio educativo; una vez ofrecido este servicio las partes (institución-estudiante) gozan de libertad para asumir los compromisos mediante un acto de matrícula, que es ante todo un contrato o convenio educativo, donde la institución debe previamente informar al educando las condiciones académicas y administrativas bajo las cuales prestará el servicio a quien aspira a contratar dichos servicios, quien a su vez debe conocer previamente las condiciones que regirán su etapa formativa.

Como todo contrato por demás, supone a cada una de las partes el surgimiento de derechos y obligaciones que deben ser cumplidos y garantizados, so pena del incumplimiento del mismo, el cual puede ser exigido para su cumplimiento ante la jurisdicción ordinaria.

Es así, que las relaciones entre el estudiante y las instituciones de educación superior se rigen por lo establecido en el contrato educativo suscrito entre ambas partes y las demás disposiciones que sobre el particular existan, emanadas del órgano competente.



Con relación a este aspecto, es importante mencionar la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional contenida en la Sentencia T-137/ 1994, que en su parte pertinente señala: *“El Contrato Educativo: Se trata de un contrato bilateral, que puede ser gratuito u oneroso, cuyo objeto es el de suministrar los elementos necesarios al estudiante para que éste obtenga la formación de grado o nivel correspondiente a la situación en que se encuentre el estudiante, en sus estudios. Este acuerdo impone en consecuencia obligaciones a las partes, que se encuentran enmarcadas en una legislación de derecho público, por el interés superior que es reconocido a la educación en el ordenamiento jurídico”.*

En cuanto al cobro de derechos pecuniarios en IES de carácter privado, la Corte Constitucional, en sentencia C-560 de 1997, expuso:

“Cuando la educación está a cargo de particulares obviamente tiene que ser remunerada, por cuanto las personas naturales o jurídicas que emprenden la empresa educativa necesitan apoyarse en el concurso económico de quienes demandan sus servicios para poder sostener la actividad, que implica altos costos.”

Pero dicha facultad no es absoluta y en razón a ello encuentra límites en el cumplimiento estricto de las normas de educación superior que regulan lo atinente al cobro de derechos pecuniarios, sobre el cual compete la Inspección y Vigilancia que ejerce el Estado a través de esta Cartera Ministerial.

En relación con este principio, la Honorable Corte Constitucional ha señalado: *“... conforme a la Constitución y la Ley, la capacidad de acción de las universidades se resume en las facultades de: (i) darse y modificar sus estatutos, (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores, (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales, (iii) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos, (iv) **asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (v) administrar sus propios bienes y recursos.**”* (Resaltado fuera de texto) Sentencia C-491 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

En virtud de lo señalado, son las instituciones de educación superior quienes, en primer término, están llamadas a atender y solucionar las situaciones de carácter administrativo, académicos y financiero que se presenten en la prestación del servicio de educación que les es propio, lo que deberán hacer en el marco de sus reglamentos internos (docentes, estudiantiles y reglamentación en general).

Bajo este contexto, es importante señalar que la competencia del Ministerio de Educación Nacional, en materia de Inspección y Vigilancia de la educación superior, se circunscribe a la verificación del cumplimiento efectivo de las normas que regulan la prestación del servicio de educación superior por parte de las instituciones de este nivel formativo y de sus directivos, así como el cumplimiento de sus disposiciones estatutarias y reglamentarias internas, conforme a lo dispuesto en el Decreto 5012 de 2009 y las Leyes 30 de 1992 y 1740 de 2014, con el fin de velar por la calidad de este servicio público, su continuidad, la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, el cumplimiento de sus objetivos, el adecuado cubrimiento del servicio y porque las rentas de las instituciones de educación superior se conserven y se apliquen debidamente, garantizando siempre y en todo caso, la autonomía universitaria constitucionalmente establecida.

El Ministerio de Educación Nacional ejerce las facultades de inspección y vigilancia sobre las Instituciones de Educación Superior, conforme a lo dispuesto en las leyes 30 de 1992, 1740 de



2014 y el Decreto Único Reglamentario 1075 de 2015, las cuales abarcan, actuaciones de carácter preventivo y de vigilancia especial, y actuaciones de carácter administrativo sancionatorio.

De acuerdo con la necesidad y las condiciones particulares de cada Institución, el Ministerio de Educación Nacional puede adoptar, mediante acto administrativo, desde las medidas preventivas señaladas en el artículo 10 de la ley 1740 de 2014, hasta las medidas de vigilancia especial de que trata el artículo 13 y siguientes de la misma norma.

Las actuaciones de carácter preventivo y de vigilancia especial, corresponden a medidas para la protección y garantía del servicio público de educación superior, concretamente orientadas a promover la continuidad del servicio, el restablecimiento de la calidad, el adecuado uso de las rentas o bienes de las instituciones de educación superior de conformidad con las normas constitucionales, legales y reglamentarias, o la superación de situaciones que amenacen o afecten la adecuada prestación del servicio de educación o el cumplimiento de sus objetivos.

Asimismo, en ejercicio de la facultad sancionatoria que ejerce el Ministerio de Educación Nacional, conforme a lo establecido en la Ley 30 de 1992, artículo 51 y la Ley 1740 de 2014, Capítulo V, artículos 17 y siguientes, pueden imponerse sanciones de carácter administrativo y en contra de las instituciones y de las personas que ostenten determinadas dignidades al interior de la IES.

En el ejercicio de la aludida labor el Ministerio de Educación Nacional frente al cobro de derechos pecuniarios por parte de las IES, profirió la Resolución 20434 de 2016, modificada por la Resolución 19591 de 2017, las cuales brindan un marco o campo de acción que debe ser atendido para la fijación o cobro de costos estudiantiles.

De las disposiciones contenidas en tales resoluciones se tienen como reglas esenciales las siguientes:

1. Que las Instituciones de Educación tienen el deber de reportar al MEN los valores de los derechos pecuniarios entre el primero (1°) de noviembre y quince (15°) de diciembre de cada año.
2. Cuando se proponga aumento de derechos de matrículas por el encima del IPC anual deberá justificarse dicha determinación.

Puede inferirse que el límite impuesto por este Ministerio a las IES frente a la facultad de fijar los costos o valores de sus derechos pecuniarios se orienta a establecer el IPC anual como elemento de referencia para el aumento de dichos costos. Ahora bien, cuando el aumento supere al elemento de referencia (IPC anual), ello deberá justificarse en debida forma.

Es así como, la prohibición de incluir dentro del costo educativo de derecho a grado obligaciones pecuniarias para la financiación de actos ceremoniales, establecida el artículo 1 del proyecto de Ley 148/21, y la obligación de implementar una plataforma para que los estudiantes puedan acceder y descargar certificaciones de prácticas laborales desarrolladas dentro de sus programas académicos, dispuesta en el artículo 3 del mismo proyecto de Ley, se aleja de la interpretación de la Corte Constitucional en la sentencia de constitucionalidad antes referida, la cual tiene un carácter *erga omnes*.



No debe perderse de vista que, establecer el cobro de determinados derechos pecuniarios como una facultad legal de las Instituciones de Educación Superior por virtud del artículo 122 de la Ley 30 de 1992, es común que estas incluyan una expectativa de recaudo dentro de su base presupuestal, de forma tal que, al prohibirse el recaudo por determinados derechos pecuniarios e imponerse legalmente un tope sobre otros, dicha expectativa se vería afectada, con la consecuencia lógica de que su presupuesto de ingresos correría la misma suerte.

Ahora bien, los topes establecidos en el artículo 2 del proyecto de Ley, que modificaría el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, como es el caso de los derechos de expedición de certificaciones y constancias, el cual se establece en un salario mínimo legal mensual vigente, y los derechos de grado, cuyo máximo se establece en el 18% del salario mínimo legal vigente (no se especifica si es mensual o diario), exonerando del pago de estos a los estudiantes de estratos 1, 2 y 3, no se encuentran debidamente justificados y explicados en la exposición de motivos del proyecto de ley, se echa de menos una fundamentación desde el punto de vista técnico y económico, acerca de la forma en que se determinará el monto máximo a pagar por los derechos pecuniarios que pretende regular el proyecto de ley.

Conforme al artículo 122 de la Ley 30 de 1992, el valor de los derechos pecuniarios es fijado por las Instituciones de Educación Superior, lo cual no significa que cuenten con absoluta discrecionalidad en esta materia, sino que, por el contrario, deben hacerlo dentro de un régimen de libertad vigilada, debiendo informar al Ministerio de Educación Superior, quien ejerce la función de Inspección y Vigilancia de la educación Superior.

Por lo anterior, la propuesta transformaría el régimen de libertad vigilada existente sobre los derechos pecuniarios que las Instituciones de Educación Superior pueden exigir, a uno de control directo sobre estos, sin embargo, se insiste, el proyecto de ley y la exposición de motivos no informan sobre los criterios técnicos que fundamentan los topes máximos y las prohibiciones de cobro que se pretenden fijar.

En este sentido, para el Ministerio de Educación Nacional es claro que, cuando proceda el cobro de 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, 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, tal como lo advirtió la honorable Corte Constitucional en sentencia C-654 de 2007.

Conforme a los argumentos expuestos esta Cartera recomienda respetuosamente el archivo de la iniciativa, teniendo en cuenta la afectación al principio de la autonomía universitaria de las IES consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política y la afectación a la capacidad financiera de las instituciones de educación superior en torno a su autonomía financiera.

III. CONSIDERACIONES FISCALES

Es pertinente mencionar que el Proyecto de Ley en las condiciones en las que está planteado, genera impacto fiscal, toda vez que determina la obligación de implementar una plataforma y



limita los valores de los derechos de grado, además de limitar la autonomía otorgada por la Constitución y la ley, puede generar un déficit de los recursos que ingresan a las Instituciones de Educación Superior públicas por este concepto.

Cabe mencionar, que el presupuesto de las universidades públicas proviene casi en su totalidad del Estado, por ello, limitar el cobro de los derechos de grado, implica una reducción de sus recursos y la necesidad de suplir la fuente de financiación de los recursos que se dejarían de percibir, con la finalidad de garantizar la estabilidad financiera de estos entes públicos autónomos.

Por otro lado, en ejercicio de la autonomía universitaria, las instituciones de educación superior tienen la facultad de autodeterminarse financieramente, y arbitrar y aplicar sus recursos de acuerdo con su misión social y función institucional.

Dicho a lo anterior, es necesario que el proyecto de ley incluya el análisis del impacto fiscal, además de determinar la fuente de ingresos adicional para financiar o compensar los recursos que dejarán de percibir las instituciones de educación superior oficiales por concepto de cobro de grado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Al respecto, la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos en la Sentencia C-502 de 2007:

«Evidentemente las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual, repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7 analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho - que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios administrativos, presupuestales y técnicos- para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento».

En esos términos, es necesario incluir concepto sobre el impacto fiscal, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, para determinar los costos de la iniciativa y su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias, así como la fuente de ingresos adicional para financiar dichos costos.

Por consiguiente, cabe mencionar que es indispensable contar expresamente con el análisis del impacto fiscal de la iniciativa en la exposición de motivos y en la ponencia del Proyecto, así como con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.



IV. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional reconoce la importancia del objeto de la iniciativa; no obstante, de manera respetuosa y conforme a los argumentos presentados en este documento, sugiere el archivo de la iniciativa, teniendo en cuenta la afectación al principio de la autonomía universitaria de las IES consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política y la afectación a la capacidad financiera de las instituciones de educación superior en torno a su autonomía financiera.