



2. Despacho del Viceministro General

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista
DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No 8-68- Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C., Cundinamarca



Radicado: 2-2022-053662
Bogotá D.C., 21 de noviembre de 2022 07:31

Radicado entrada
No. Expediente 46081/2022/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley 371 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la ley 30 de 1992”.

Respetado Presidente,

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “*mejorar el acceso progresivo y la permanencia de las personas en las Instituciones de Educación Superior durante la actividad académica, mediante la eliminación de barreras injustificadas, garantizando así la eficacia del derecho a la educación*”¹.

Para tal fin, los párrafos 1 y 2 del artículo 2 disponen:

“Artículo 2°. Modifíquese el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

(...)

Parágrafo 1°. Las instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas fijarán **anualmente** el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, en función de los costos que le determine el respectivo acto que genera el cobro, el cual, además de informarse al Ministerio de Educación para efectos de inspección y vigilancia, no podrá incrementarse anualmente y respecto de los valores fijados inicialmente, sino hasta un porcentaje cuando más igual al del incremento del índice de inflación que para el año inmediatamente anterior informe el DANE.

Las Instituciones de Educación Superior, además, podrán exigir también derechos complementarios, los cuales en ningún caso serán superiores al quince (15%) del valor de la matrícula establecida, y no podrán incrementarse anualmente, en exceso del porcentaje del incremento del índice de inflación para el año inmediatamente anterior.

¹ Gaceta del Congreso 1226 - 11 de octubre de 2022 – Página 18



Parágrafo 2º. En ningún caso, la imposibilidad debidamente acreditada de un estudiante, de sufragar los derechos pecuniarios aquí establecidos, podrá determinar la no provisión del servicio educativo respectivo, sin perjuicio de las acciones de cobro que correspondan a las IES.

Las Instituciones de Educación Superior realizarán una evaluación socioeconómica de su alumnado, con base en la cual podrán excluir del pago, pero no del servicio de los literales a), c), d), e) y f), a los alumnos de escasos recursos que no puedan costearlo.

(...)” (Negrilla fuera de texto)

Por su parte, el artículo 3 de la iniciativa establece que las Instituciones de Educación Superior (IES) podrán generar un recargo o incremento sobre el valor de la matrícula cuando ésta se realice en forma extraordinaria o extemporánea, el cual no podrá exceder el cincuenta (50%) por ciento de inflación del año inmediatamente anterior.

Respecto de estas propuestas, es necesario mencionar que sobre este mismo tema cursan trámite legislativo los Proyectos de Ley No. 132 de 2021 – Cámara, “Por la cual se establece la gratuidad universal en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones” y No. 226 de 2021 – Cámara, “Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar la garantía al derecho a la educación de los jóvenes en Colombia”.

Respecto de este tipo de iniciativas que tienen impacto directo en las decisiones que puedan adoptar las IES frente a sus gastos y presupuestos, es importante señalar que en virtud del artículo 69 de la Constitución Política ellas cuentan con autonomía universitaria consistente en darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, para lo cual la ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. Es así que la Ley 30 de 1993 dispone en su artículo 28 que las universidades tienen “derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”.

Respecto de esta autonomía, la Corte Constitucional en sentencia C-926 de 2005² señaló que la misma “(...) está determinada por el campo de acción de las universidades, el cual se manifiesta en la libertad para (1) darse sus propios estatutos; (2) fijar las pautas para el nombramiento y designación de sus profesores, autoridades académicas y administrativas; (3) seleccionar sus alumnos; (4) señalar sus programas académicos y los planes de estudio que regirán su actividad académica, conforme a los parámetros mínimos señalados en la ley, y (5) aprobar y manejar su presupuesto ... Sobre la autonomía presupuestal, la Corte manifestó que “el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades reside en la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad. Esta Corporación ya había señalado que la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto” (...)”³.

²<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-926>

05.htm#:~:text=C%2D926%2D05%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=En%20cuanto%20al%20manejo%20de,y%20manejar%20su%20propio%20presupuesto. MP: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-192 del 15 de abril de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). En esa oportunidad la Corte estudió la constitucionalidad de un artículo del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) según el cual se facultaba al Gobierno Nacional para reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales en ciertos eventos. La Sala Plena consideró que “el Gobierno, con el fin de poder cumplir su responsabilidades fiscales globales, sólo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autónomas, pero no existe ninguna razón para que el Ejecutivo establezca específicamente cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que consagre trámites particulares que puedan afectar la autonomía administrativa de tales entidades. Esta decisión debe entonces ser tomada por las respectivas entidades autónomas, conforme a la valoración que hagan de sus propias prioridades. Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas específicas de las otras ramas del poder y de los otros órganos autónomos del Estado, o pueda tener injerencia en la administración de sus recursos, implica entonces un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomía de esas entidades estatales, en nombre de la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisibles. Por ello la Corte considera que las normas acusadas son exequibles, pero en el entendido de que el Gobierno debe limitarse a señalar las reducciones globales necesarias en las entidades estatales autónomas, pero no puede entrar a determinar las partidas específicas que deben ser afectadas en las otras ramas del poder, ni en los otros órganos autónomos, ni afectar la gestión propia de esos recursos, ya que tal decisión es propia de la autonomía de gasto de esas entidades”. (Subrayas fuera del texto original).





En cuanto al alcance de esa misma autonomía, en lo que tiene que ver con los derechos pecuniarios, la Corte Constitucional ha expuesto que **“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 ... 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.**

*Es cierta la afirmación del actor de que el literal e) impugnado se limita a enunciar “derechos de grado”, sin definirlos, pero ello no acarrea inexequibilidad pues, como se ha visto, su delimitación está dentro del ámbito de autonomía de las universidades, resultando fundado que se busque recuperar los gastos en que han incurrido para la entrega del título profesional, por ejemplo los anotados por el Procurador General y por la apoderada del Ministerio de Educación Nacional, como el valor de la impresión del diploma, la ceremonia si la hay y otros costos, que pueden ser indirectos, pero reales(...)*⁴. (Negrilla fuera de texto).

Así las cosas, de acuerdo con la jurisprudencia de la Alta Corte, la autonomía de las IES permite que éstas definan el valor que por concepto de matrícula y derechos pecuniarios deban cancelar sus aspirantes y estudiantes, por supuesto en términos razonables y proporcionales al servicio educativo que estén ofreciendo, tal como lo ha reiterado la corte en reiteradas ocasiones, de manera que la propuesta de ley podría resultar lesiva de la mentada autonomía y a la postre incurrir en un riesgo de inconstitucionalidad.

Además, es importante advertir que los derechos pecuniarios repercuten directamente en los costos y servicios que las IES prestan, de manera que limitarlos podría cohibir a estas instituciones para tomar decisiones libremente que les permita cubrir sus costos en desmedro de sus presupuestos y su propio patrimonio. Al respecto, tal y como lo señala el Ministerio de Educación Nacional (MEN) en su concepto emitido frente a esta iniciativa, *“...es preciso advertir que la normativa propuesta puede estar desconociendo las condiciones específicas de la organización y funcionamiento de cada institución, toda vez que diversos factores inciden de manera directa en el valor de los derechos pecuniarios, los cuales no son homogéneos entre instituciones...”*⁵.

Ahora bien, en relación con el párrafo 1 del artículo 2 del Proyecto de ley, que impone límites a las IES para incrementar el valor de los derechos complementarios (...) *“los cuales en ningún caso serán superiores al quince (15%) del valor de la matrícula establecida, y no podrán incrementarse anualmente, en exceso del porcentaje del incremento del índice de inflación para el año inmediatamente anterior”*, esta Cartera recoge la consideración dada por el MEN en su concepto dado frente a esta iniciativa en el sentido que esta propuesta normativa *“podría generar una nueva carga presupuestal, que crearía inseguridad acerca de los ingresos de las instituciones de educación superior oficiales, por cuanto la variación porcentual del índice de inflación es fluctuante y afectaría directamente esta fuente de financiación”*⁶, situación que podría desfinanciar el patrimonio de las IES y al mismo tiempo obligarlas a comprometer recursos de la Nación para asegurar la prestación del servicio.

En lo que respecta a la posibilidad de cobrar valores adicionales en las matrículas que se realicen de manera extraordinaria o extemporánea, la Corte Constitucional ha expresado que en ejercicio de la misma autonomía universitaria las IES pueden aprobar matrículas extraordinarias si esa decisión se encuentra justificada objetivamente. Así, por ejemplo, lo manifestó en la sentencia T-310 de 1999:

“...Como se señaló anteriormente, la autonomía universitaria es legítima siempre y cuando no transgreda derechos fundamentales. Entonces, ¿forma parte del contenido protegido del derecho a la educación la autorización de pagos extemporáneos de las matrículas? Esta Sala de revisión comparte el argumento expuesto por el ad quem, según el cual el carácter de deber [9] del derecho a la educación impone la obligación de pagar oportunamente el costo de la matrícula,

⁴ C-654 de 2007

⁵ <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2022-10/concepto%20371.pdf>

⁶ <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2022-10/concepto%20371.pdf>





pues la determinación de las fechas no corresponde a la autonomía individual del estudiante, sino a una decisión de organización interna de la universidad. Esto es mucho más claro en la educación superior privada, pues según el artículo 68 de la Carta el servicio público de educación podrá prestarse por particulares, en las condiciones que señala la ley y el reglamento. Así, los artículos 109 y 122 de la Ley 30 de 1992 determinan que las instituciones de educación superior podrán exigir como “derechos pecuniarios” los costos de inscripción y matrícula, los cuales deberán regularse en el reglamento estudiantil, lo que incluye obviamente las fechas que determinan el pago oportuno. Por lo tanto, estima la Sala que el sólo hecho de que exista una decisión de las directivas de la universidad de no autorizar matrículas extemporáneas, no transgrede los derechos a la educación ni el de libre desarrollo de la personalidad.

(...)

Por lo tanto, la institución educativa superior, en ejercicio de su autonomía, puede aprobar matrículas extraordinarias, si esa decisión se encuentra justificada objetivamente... (Negrilla fuera del texto).

De otra parte, el proyecto de Ley en su exposición de motivos inicial consigna que *“las causas socioeconómicas que repercuten directamente en la decisión de abandonar los estudios superiores por parte del estudiante deben entenderse como la principal causa de abandono del sistema de educación superior”*, dejando de lado las otras causas identificadas por el Ministerio de Educación Nacional como los problemas personales, académicos, la orientación vocacional y aspectos institucionales⁸. Lo anterior, sin perjuicio de que puedan existir otros provenientes incluso de la calidad de la educación básica y media y el factor psicológico que es predominante en la población joven, *“las dificultades emocionales, la falta de resistencia al estrés, la autoestima, el temperamento, el coeficiente intelectual y la perseverancia; que van asociadas a la deserción universitaria”*⁹.

Por otro lado, es necesario resaltar la necesidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. Especialmente, teniendo en cuenta que la medida podría desfinanciar el patrimonio de las IES, lo que podría comprometer recursos de la Nación y las entidades territoriales en el marco de su participación en el Sistema de Educación Superior.

Cabe anotar que el Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales financia, entre otros, los servicios de educación, el cual corresponde a una bolsa única de recursos calculados, de acuerdo con los parámetros establecidos en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. En tal sentido, en caso de generarse un costo adicional, dicha bolsa no aumentaría, por lo que las entidades territoriales tendrían que distribuirse los recursos entre más obligaciones a su cargo o recurrir a otras fuentes adicionales de financiación, incluyendo, eventualmente, recursos de la Nación.

Es preciso resaltar que la Corte Constitucional ha señalado el deber del Congreso de la República de evaluar el impacto fiscal de las medidas incorporadas en los proyectos de ley que ordenan gasto, esto es, suscitar una mínima consideración que le permita a esa Corporación establecer referentes básicos para dimensionar los efectos fiscales que trae cada iniciativa, con fundamento en las exigencias contenidas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Así, por ejemplo, lo advirtió recientemente en la sentencia C- 075 de 2022¹⁰.

Ahora bien, respecto al asunto y las preocupaciones de que trata la iniciativa, en lo que respecta al acceso a la educación superior, esta Cartera debe destacar que desde el Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno nacional buscará progresivamente el acceso a la educación pública, gratuita y de calidad a nivel tecnológico y universitario en todos los niveles. Para el efecto, se buscará crear un sistema nacional de educación superior, a través del cual se fortalezca la red de universidades públicas y el SENA, ampliando

⁷ Gaceta del Congreso No 1642 del 17 de noviembre de 2021 – Pag 16

⁸ https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articulos-254702_libro_desercion.pdf - Pag 10

⁹ Chaparro, Marta. (2018). Factores que influyen en la deserción de los Estudiantes Universitarios. *Academio Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*. 5. 127-132.
¹⁰ 30545/academio.2018.jul-dic.5. Himmel, E. (2001). Modelos de análisis de la deserción estudiantil en la Educación Superior. Recuperado de http://www.universidadtecnologica.net/tportal/portales/tp4964b0e1bk102/upload/mg/File/EducacionSuperior/desercion/1_%20DesercionE_Himmel.pdf

¹⁰ Comunicado de Prensa No. 6, Corte Constitucional, marzo 3 de 2022





cobertura, acceso, permanencia, calidad y pertinencia- la investigación y la extensión social articulados entre sí y con el sistema de Ciencia y Tecnología.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de ley del asunto y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

DIEGO GUEVARA

Viceministro General

DGPPN/DAF/OAJ

ELABORÓ: Jean Marco Feria Perozo.

REVISÓ: German Andres Rubio Castiblanco

Con copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza- Secretario General de la Cámara de Representantes.

UJ-1354/2022



RhKb mBau wFVC 6TjJ finM /ADG NgE=
Validar documento firmado digitalmente en: [http://sedelectronica.minhacienda.gov.co](http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co)

VICEMINISTRO CÓDIGO 0020

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (57)601 3811700

Relación con el Ciudadano (57)601 6021270-Línea Nacional:018000910071

relacionciudadano@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C-38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co