

Bogotá D.C. 14 de octubre de 2026

Doctor

NICOLAS BARGUIL CUBILLOS

Presidente de la Cámara de Representantes

Doctor

MIGUEL ANGEL SANCHEZ VASQUEZ

Secretario General de la Cámara de Representantes

Cordial saludo,

De conformidad con lo establecido en los artículos 139 y 140 de la Ley 5° de 1992, en mi calidad de Congresista de la República y en uso de las atribuciones que me han sido conferidas por la constitución, respetuosamente me permito radicar el Proyecto de Ley de la referencia y, en consecuencia, de la manera más respetuosa le solicito se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo previsto en el artículo 144 de la Ley 5° de 1992.



MELLO CASTRO GONZALEZ

Representante a la Cámara

Departamento del Cesar

PROYECTO DE LEY N° DE 2026 CÁMARA
“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 122 DE LA LEY 30 DE 1992”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese los siguientes párrafos al artículo 122 de la Ley 30 de 1992, los cuales quedarán así:

Parágrafo 3°. Las instituciones de Educación Superior públicas y privadas deberán garantizar un plazo mínimo de diez (10) días calendario para el pago del derecho de matrícula ordinaria, contados a partir de la expedición y entrega formal del respectivo recibo o factura.

Parágrafo 4°. Las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas no podrán exigir recargos, incrementos, intereses ni tarifas extemporáneas o extraordinarias sobre el valor de la matrícula ordinaria, cuando el pago por fuera de los plazos ordinarios obedezca a situaciones debidamente acreditadas de caso fortuito, fuerza mayor o retrasos en el desembolso de créditos educativos.

El Ministerio de Educación Nacional reglamentará los criterios para la acreditación de estas causales, y las Instituciones de Educación Superior establecerán el procedimiento para tramitar estas exenciones.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



MELLO CASTRO GONZALEZ
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa busca garantizar la continuidad y permanencia del acceso a la educación superior en Colombia. El objeto principal de este proyecto de ley es adicionar dos párrafos al artículo 122 de la Ley 30 de 1992, con el fin de establecer un mínimo de días para que los estudiantes realicen el pago ordinario de su matrícula y la exoneración del cobro de recargos, incrementos o tarifas adicionales por concepto de matrícula extraordinaria o extemporánea a aquellos estudiantes que, por razones ajenas a su voluntad, atraviesen situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o retrasos en el desembolso de sus créditos educativos.

En virtud de lo anterior, se busca evitar que los cobros extemporáneos se conviertan en una barrera financiera que obligue a los estudiantes o a sus familias a suspender o abandonar definitivamente sus estudios universitarios. En este sentido, la ley pretende armonizar el derecho pecuniario de las Instituciones de Educación Superior (IES) con la protección del derecho fundamental a la educación y el principio de igualdad material, asegurando que una alteración imprevista en la liquidez o estabilidad del hogar no penalice el proyecto de vida del estudiante.

1.1. Derecho fundamental a la Educación

El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia consagra la educación como *“un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”* (Copiado del texto original, Artículo 67 C.P.)¹.

En concordancia con lo anterior, la Constitución Política también define con precisión la responsabilidad del Estado en la salvaguarda de este derecho fundamental, señalando que *“Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”* (Copiado del texto original, Artículo 67 C.P.).

En este sentido, el Estado no solo debe garantizar el ingreso formal, sino que está constitucionalmente obligado a desplegar las acciones normativas necesarias para asegurar la permanencia del estudiante en el sistema. Al respecto, la Corte Constitucional en su

¹ Constitución Política de Colombia (1991).

jurisprudencia (Sentencias T-002 de 1992, C-520 de 2016 y T-177 de 2022) ha determinado que el contenido del artículo 67 se proyecta sobre el principio de accesibilidad económica, el cual prohíbe la imposición de cargas financieras sobrevinientes o desproporcionadas que dificulten el ejercicio del derecho. Por lo tanto, cuando una Institución de Educación Superior (IES) impone un recargo por matrícula extraordinaria a un estudiante que atraviesa una situación imprevista, se desnaturaliza la función social de la educación superior y se desconoce la orden constitucional de garantizar la efectividad de las condiciones de permanencia consagrada explícitamente en la Constitución.

1.2. Deserción estudiantil en Colombia

Las cifras oficiales del Ministerio de Educación Nacional reflejan una preocupante tendencia al alza en los indicadores de interrupción y abandono de la educación superior en Colombia, lo que evidencia la urgencia de adoptar medidas legislativas de protección a la permanencia estudiantil.

De acuerdo con las estadísticas oficiales del Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES 3.0), la Tasa de Deserción Anual (TDA) que mide la interrupción de los estudios en el corto plazo, se ubicó en 9,78% para el año 2024. Este comportamiento representó un incremento de 0,81 puntos porcentuales en comparación con la tasa registrada en el año 2023 (8,97%)².

Por otra parte, la Tasa de Ausencia Intersemestral (TAI), métrica que evalúa la proporción de estudiantes que no logran matricularse de manera consecutiva entre periodos y que, por ende, se encuentran en alto riesgo de exclusión definitiva del sistema educativo. Para el año 2024, la TAI alcanzó un 13,92%, registrando un drástico aumento de 1,52 puntos porcentuales respecto a la cifra observada en 2023 (12,40%).

Al analizar la serie histórica del periodo comprendido entre 2014 y 2024, se observa la persistencia y volatilidad de este fenómeno estructural en la educación superior del país. Si bien entre los años 2018 y 2020 se registraron descensos progresivos en la Tasa de Deserción Anual, se observa un incremento en 2021 que enciende las alarmas e interrumpe una tendencia de recuperación. Asimismo, la Tasa de Ausencia Intersemestral ha mantenido promedios históricamente elevados, lo que demuestra que año tras año más de una décima parte de la población estudiantil se ve obligada a no continuar sus estudios. Esta constante histórica confirma que las dificultades económicas de los estudiantes para renovar su matrícula semestre a semestre no son eventos aislados, sino un riesgo latente que exige soluciones normativas permanentes para blindar el derecho a la educación.

² Estadísticas de deserción y permanencia en educación superior SPADIES 3.0- Indicadores 2024. Tomada de <https://www.mineducacion.gov.co/sistemasinfo/spadies/secciones/Estadisticas-de-desercion/>

Tabla 1. Tasa de Deserción y Tasa de Ausencia Intersemestral.

AÑO	TDA	TAI
2014	10.46%	13.83%
2015	10.48%	12.71%
2016	10.47%	14.32%
2017	10.01%	14.97%
2018	9.69%	15.02%
2019	9.29%	14.65%
2020	8.85%	14.66%
2021	10.08%	12.84%
2022	9.03%	12.54%
2023	8.97%	12.40%
2024	9.78%	13.92%

Nota. Elaboración propia tomada del Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior –SPADIES (2024).

1.3. Causales de deserción estudiantil

De acuerdo con la literatura científica reciente sobre la permanencia estudiantil en la educación superior en Colombia (Moreno Villaquirán, Pulido Forero y Manjarres Zárata, 2026)³, la deserción no debe entenderse como un acto aislado o derivado de la simple falta de voluntad del estudiante, sino como un fenómeno multicausal y multinivel en el que interactúan factores macroeconómicos, institucionales y personales.

El estudio sistematiza las causas del abandono universitario a través de una tipología operativa de cuatro barreras estructurales, dentro de las cuales la restricción financiera juega un papel determinante.

1. Económica y financiera: Eventos imprevistos en el hogar del estudiante tal como la pérdida del empleo, emergencias de salud o desembolsos tardíos de los auxilios económicos. Así como la ausencia de mecanismos o políticas de alivios económicos.
2. Gestión del tiempo y conciliación: Muchos estudiantes en Colombia deben laborar para autofinanciar sus estudios y al tiempo responder por el sostenimiento de su núcleo familiar, lo cual genera una restricción del tiempo para el cumplimiento de los estudios.

³ Moreno Villaquirán, J. L. ., Manuel Pulido Forero, I. S. ., & Andrés Manjarres Zárata, B. A. (2026). Deserción Estudiantil Universitaria en Colombia: Tipología de Barreras, Corresponsabilidad Institucional y un Modelo Conceptual de “Educación sin Alma” como Desafío de Política Pública.

3. Académica: Dificultades de adaptación académica y la falta de mecanismos institucionales oportunos para canalizar la alerta temprana antes de que el estudiante cancele o interrumpa su semestre.
4. Personal y de bienestar: Situaciones de vulnerabilidad personal, salud física y mental, o dinámicas de exclusión social que afectan la continuidad del proyecto formativo.

La evidencia académica demuestra que cuando el Estado y las Instituciones de Educación Superior no ofrecen mecanismos de mitigación ante crisis económicas sobrevinientes como la pérdida del sustento económico del estudiante o su núcleo familiar, se rompe la corresponsabilidad institucional, trasladando injustamente todo el peso de la vulnerabilidad financiera al estudiante. La exoneración de cobros extraordinarios por fuerza mayor constituye, por tanto, un mecanismo indispensable para amortiguar la carga financiera y evitar la deserción.

1.4. Principio de autonomía universitaria

Uno de temas trascendentales en la discusión de esta iniciativa legislativa radica en la correcta armonización entre el principio de Autonomía Universitaria, consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política y desarrollado en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, y la potestad regulatoria del Estado sobre el servicio público de educación consignado en el artículo 67 de la Constitución Política.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional en la Sentencias C-162 de 2008 ha establecido de manera categórica que la autonomía universitaria no es un derecho ni un principio de carácter absoluto. Si bien garantiza a las Instituciones de Educación Superior (IES) la libertad para autogobernarse, definir sus planes académicos y fijar dentro de los marcos legales sus derechos pecuniarios, esta potestad se encuentra explícitamente limitada por la prevalencia de los derechos fundamentales y la potestad del Congreso de la República para regular el servicio público de educación.

En ese sentido, la exoneración del cobro de recargos extemporáneos por causales justificadas de fuerza mayor, caso fortuito o retrasos en los desembolsos de créditos educativos no vulnera el principio de la autonomía universitaria, sino que permite disipar los obstáculos económicos que generan deserción e inequidad en los jóvenes colombianos.

Por las razones de orden constitucional, legal y socioeconómico expuestas, y con la convicción de que este proyecto de ley constituirá una herramienta eficaz para combatir la deserción estudiantil y proteger el derecho fundamental a la educación de miles de jóvenes colombianos, me permito someter a consideración de la Honorable Cámara de Representantes esta iniciativa legislativa.

2. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 182 de la constitución política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la Ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

Conforme a lo anterior, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2009, definió lo relativo al régimen de conflicto de intereses de los congresistas, en ese sentido dispuso:

“(…) 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 “(Copiado del texto original).*

Por otra parte, la ley también define las consecuencias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en este sentido dispuso:

“(…) Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto 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 los electores.*
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el*

congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

PARÁGRAFO 1. *Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.*

PARÁGRAFO 2. *Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.*

PARÁGRAFO 3. *Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992 “(Copiado del texto original)”⁴. Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado se ha pronunciado en Sentencia del año 2022⁵, estableciendo lo siguiente:*

“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”.

3. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 “*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, establece que a todo proyecto de ley que ordene gastos debe existir en la exposición de motivos el respectivo análisis del impacto fiscal de la iniciativa. Debemos señalar que, los gastos que se generen de la presente iniciativa legislativa se deben entender como incluidos en el Presupuesto General de la Nación.

⁴ Departamento Administrativo de la Función Pública. (2023). Concepto 182451 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública. Enlace <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=218330>

⁵ Consejo de Estado. Sala Plena. Expediente Sentencia del 3 de septiembre de 2002, recaída dentro del expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01.

Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de Ley, el Gobierno Nacional deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla y el marco fiscales de mediano plazo.

De conformidad con lo anterior, resulta importante citar un pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del tema en la Sentencia C-490 del año 2011⁶, en la cual señala:

“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”.

En el mismo sentido resulta importante citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502/2007⁷, en el cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en una barrera, para que las corporaciones públicas (Congreso, asambleas y concejos) ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° 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 conducirán a concederle una forma de poder de veto al Ministerio de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”.

De conformidad con lo anterior, y como lo ha resaltado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para

⁶ Sentencia C-490 de 2011. Tomado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-490-11.htm>.

⁷ Sentencia C-502 de 2007. Tomado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-502-07.htm>

establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales. Mencionando además que si bien compete a los congresistas y a ambas cámaras del Congreso de la República la inexorable responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede ocasionarle al erario, es claro que es el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros de la Rama Legislativa la inviabilidad financiera del proyecto de Ley que en su momento se estudie, en este caso el que nos ocupa.

En el caso en concreto del presente proyecto de ley, las acciones previstas podrán ser atendidas mediante instrumentos existentes, de conformidad con las disponibilidades presupuestales, los planes de desarrollo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y las leyes anuales de presupuesto. En consecuencia, el proyecto preserva las competencias constitucionales y legales de programación y ejecución presupuestal y no impone una erogación inmediata o determinada.

De los Honorables Congresistas,



MELLO CASTRO GONZALEZ
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar