



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 613

Bogotá, D. C., jueves, 20 de agosto de 2015

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 085 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1708 de 2014 Código de Extinción de Dominio.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto, en concordancia con los estándares internacionales y la Constitución Política modificar la Ley 1708 de 2014 y adecuarla al procedimiento oral para dar mayor celeridad y garantías al proceso de extinción de dominio en Colombia.

Artículo 2°. *Oralidad.* La actuación procesal de extinción de dominio será oral y en su realización se utilizarán los medios técnicos disponibles que permitan imprimirle mayor agilidad y fidelidad, sin perjuicio de conservar registro de lo acontecido. No obstante, se dejará constancia de la actuación.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 31 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

“Artículo 31. Ministerio Público. El Ministerio Público actuará en el trámite de extinción de dominio en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales. Este podrá intervenir a partir de la solicitud de requerimiento de la pretensión de extinción de dominio, con las mismas facultades de los sujetos procesales, y será ejercido por el Procurador General de la Nación por medio de sus delegados y agentes.

También corresponde al Ministerio Público velar por el respeto de los derechos de los afectados determinados que no comparecieron y de los indeterminados”.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 32 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

“Artículo 32. Ministerio de Justicia y del Derecho. El Ministerio de Justicia y del Derecho actuará en el trámite de extinción de dominio en defensa del interés

jurídico de la nación y representación del ente responsable de la administración de los bienes afectados en el curso del procedimiento. Este podrá intervenir a partir del requerimiento de la pretensión y tendrá la facultad de presentar las solicitudes y los recursos que estime necesarios en procura de los intereses del Estado”.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 67 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

“Artículo 67. El recurso de apelación deberá interponerse ante el juez que profirió la decisión, dentro de los tres (3) días siguientes de notificada; este debe ser admitido o rechazado dentro del término de dos (2) días contados a partir de que se recibe en secretaría. De ser admitido, se remitirá a más tardar al día siguiente a la sala respectiva, sin necesidad de notificación. El recurso deberá ser resuelto dentro de los quince (15) días siguientes a aquel en que el expediente llegue a la sala de extinción de dominio del tribunal.

La sala citará a los interesados para que comparezcan a audiencia oral, en la que expondrán sus argumentos y conclusiones, la audiencia se llevará dentro del plazo máximo de los quince (15) días siguientes a aquel en que el expediente haya llegado a la sala. La sentencia de segunda instancia se dictará en la misma audiencia conforme a las reglas de la sana crítica razonada. Si por la hora y complejidad del asunto no es posible dictar sentencia, se señalará nueva audiencia oral que deberá celebrarse a más tardar dentro de los cinco (5) días siguientes a la primera audiencia, lo cual será informado verbalmente a las partes en la misma audiencia quedando notificadas en estrados.

La lectura de la sentencia tendrá lugar de notificación, con los efectos legales pertinentes. Los interesados recibirán en la misma audiencia copia de la sentencia.

En la sentencia, la sala de apelaciones confirmará, modificará o anulará la decisión de primera instancia; sin embargo, no podrá revisar de nuevo o hacer mérito de las pruebas, ni de los hechos que el juez o tribunal hayan declarado probados.

La realización y cumplimiento de todas las notificaciones y publicaciones previstas para el procedimiento, se realizarán bajo la responsabilidad personal del juez del caso o del presidente del tribunal competente. La negligencia o inobservancia de los plazos de notificación y publicación serán consideradas falta gravísima y motivo suficiente de destitución, independientemente de las responsabilidades civiles y penales que correspondan”.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 87 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

“Artículo 87. En la etapa de investigación, cuando el fiscal de extinción de dominio advierta que los bienes investigados pueden ser ocultados, negociados, gravados, traspasados a terceros, enajenados o pueda existir deterioro, extravío o destrucción; o con el propósito de cesar su uso o destinación ilícita, el fiscal podrá decretar de urgencia las medidas cautelares necesarias en aras de preservar los bienes.

Las medidas cautelares decretadas en esta etapa, deberán ser ratificadas ante el juez de extinción de dominio dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes”.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 126 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

“Artículo 126. El Fiscal General de la Nación o su delegado, promoverán el inicio de la acción de extinción de dominio y presentarán el requerimiento de extinción de dominio ante el juez especializado, cuando la investigación proporcione fundamento serio y razonable sobre la concurrencia de una o más de las causales contenidas en el artículo 16 del presente código y contendrá por lo menos los siguientes requisitos:

- 1. Los hechos o fundamentos fácticos del requerimiento.*
- 2. La identificación, individualización y ubicación de los bienes.*
- 3. La causal o causales en que se fundamenta el requerimiento.*
- 4. Ofrecerá las pruebas que considere pertinentes y conducentes para fundamentar su pretensión.*
- 5. Solicitará las medidas cautelares a que hubiera lugar, cuando no se hayan decretado en la etapa de investigación.*
- 6. La formulación de la pretensión de la Fiscalía, expuesta en forma clara y completa.*
- 7. Los fundamentos fácticos y jurídicos que sustentan la pretensión.*
- 8. El nexo de relación entre los bienes, una causal y la actividad ilícita.*
- 9. Identificación y lugar de notificación de los afectados reconocidos en el trámite”.*

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 128 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

“Artículo 128. Ejercicio de la acción y su procedimiento. Presentado el requerimiento de extinción de dominio, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes, el juez competente que conozca del mismo dictará auto admitiéndolo a trámite o previniendo al fiscal especializado para que lo subsane en un término no superior a tres (3) días.

Toda decisión jurisdiccional se tendrá por comunicada en el momento de la audiencia oral en que se

emita, sin necesidad de acto posterior alguno. Las citaciones y convocatorias a audiencias se podrán realizar de la forma más expedita, sea por teléfono, fax, correo electrónico u otra forma que facilite y asegure la realización de la audiencia.

En el mismo auto de admisión a trámite del requerimiento de la acción de extinción de dominio, el juez competente decretará las medidas cautelares solicitadas por la fiscalía, cuando las mismas no se hayan decretado en la etapa de investigación, las que se ordenarán y ejecutarán antes de ser notificado el auto de admisión a trámite.

El auto de admisión a trámite se notificará dentro de los tres (3) días siguientes a los interesados o a quienes pudieran resultar afectados con el trámite de la acción de extinción de dominio, en la forma señalada en el artículo 53 ibídem”.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 129 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

“Artículo 129. Traslado del requerimiento. Dentro de los tres (3) días después de la notificación a la que se hace referencia anteriormente, el juez especializado correrá traslado a los afectados e interesados en el trámite de extinción de dominio, por un término de treinta (30) días colocando a su disposición todo lo actuado.

Concluido este término, el juez señalará fecha y hora para llevar a cabo audiencia preparatoria, la que se realizará dentro de los quince (15) días siguientes”.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 130 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

“Artículo 130. Audiencia preparatoria. El día y hora señalados, el juez especializado llevará a cabo la audiencia preparatoria, en la que resolverá incidentes, excepciones y nulidades y resolverá sobre la admisión o rechazo de pruebas.

En esa audiencia preparatoria se podrá:

- a) Ampliar el escrito de requerimiento de la acción de extinción de dominio;*
- b) Verificar el interés y legitimación de las partes que intervienen;*
- c) Plantear incidentes, excepciones y nulidades;*
- d) Resolver sobre la admisibilidad o rechazo de las pruebas ofertadas.*

Finalizada la audiencia, se procederá a la lectura del acta, el juez especializado abrirá a pruebas el proceso por un término de treinta (30) días, prorrogable excepcionalmente por el término de la distancia o cuando sin culpa del interesado no hayan podido practicarse las pruebas solicitadas en tiempo. El ofrecimiento, admisibilidad y diligenciamiento de cada medio de prueba deberá llevarse a cabo según lo dispuesto en la Ley 906 de 2004. El plazo de pruebas se declarará vencido cuando se hayan practicado las pruebas ofrecidas por las partes o cuando haya transcurrido el plazo señalado sin que las partes hubieran aportado las pruebas ofrecidas.

Las decisiones tomadas en esta audiencia podrán ser apeladas, ante el Tribunal Especializado en Extinción de Dominio respectivo”.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 131 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

“Artículo 131. Audiencia de sentencia. Concluido el periodo probatorio, el juez señalará día y hora para

la audiencia de sentencia, la cual será notificada verbalmente el día del último diligenciamiento, la que deberá celebrarse en un plazo no mayor de diez (10) días. En ella, las partes emitirán sus conclusiones en el mismo orden que lo hicieron en la audiencia preparatoria.

Perfeccionada la audiencia, el juez procederá a dictar sentencia dentro de un plazo que no podrá exceder de quince (15) días, en la cual deberá resolver sobre la procedencia o no de la declaración de la extinción de dominio.

La valoración de la prueba se realizará de conformidad con la sana crítica razonada y el principio de la preponderancia de la prueba o balanza de probabilidades. La sentencia se leerá en la misma audiencia quedando surtida la notificación respectiva.

De no ser posible la notificación personal, se notificará tal y como lo dispone el artículo 55 ibidem”.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 133 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

“Artículo 133. De la sentencia anticipada de extinción de dominio. Después de comunicado el requerimiento de extinción de dominio, el afectado podrá reconocer de manera expresa que concurre sobre el bien los presupuestos de una o varias de las causales de extinción de dominio y renunciar a presentar oposición, evento en el cual se tendrá que lo actuado es suficiente para sustentar ante el juez de extinción de dominio la pretensión extintiva y se remitirán las carpetas al Juez para que emita la correspondiente sentencia por vía anticipada.

Lo anterior, no inhibe a la fiscalía para que investigue los bienes que no han sido objeto de la sentencia anticipada a que se refiere este artículo”.

Artículo 13. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los señores Congresistas,


MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA
 Representante a la Cámara por Bogotá
 Centro Democrático

 Álvaro Uribe Vélez Senador de la República	 Fernando Nicolás Araújo Rumiá Senador de la República
 Paloma Susana Valencia Laserna Senadora de la República	 León Rigoberto Barón Neira Senador de la República
 Susana Correa Borrero Senadora de la República	 Alfredo Rangel Suárez Senador de la República
 Iván Duque Márquez Senador de la República	 José Obdulio Gaviria Vélez Senador de la República
 Daniel Alberto Cabrales Castillo Senador de la República	 Everth Bustamante García Senador de la República
 Honorio Miguel Enriquez Senador de la República	 Orlando Castañeda Senador de la República
 Alfredo Ramos Maya Senador de la República	 Jaime Alejandro Amín Hernández Senador de la República
 Ernesto Macías Tovar Senador de la República	 Thania Vega de Plata Senadora de la República

 Carlos Felipe Mejía Senador de la República	 Paola Andrea Holguín Moreno Senadora de la República
 Nohelia Stella Tovar Bay Senadora de la República	 Óscar Darío Pérez Representante a la Cámara - Antioquia
 Santiago Valencia González Representante a la Cámara - Antioquia	 María Regina Zuluaga Henao Representante a la Cámara - Antioquia
 Federico Eduardo Hoyos Salazar Representante a la Cámara - Antioquia	 Wilson Córdoba Mena Representante a la Cámara - Antioquia
 Esperanza María Piñón de Jiménez Representante a la Cámara - Bogotá	 Tatiana Cabello Flórez Representante a la Cámara - Bogotá
 Edward David Rodríguez Representante a la Cámara - Bogotá	 Samuel Alejandro Hoyos Representante a la Cámara - Bogotá
 Ciro Alejandro Ramírez Cortés Representante a la Cámara - Boyacá	 Hugo Hernán González Representante a la Cámara - Caldas
 Rubén Darío Molano Representante a la Cámara - Cundinamarca	 Álvaro Hernán Prada Representante a la Cámara - Huila
 Fernando Sierra Ramos Representante a la Cámara - Meta	 Pierre Eugenio García Representante a la Cámara - Tolima
 Carlos Alberto Cuero Representante a la Cámara - Valle del Cauca	 Margarita María Restrepo Arango Representante a la Cámara - Antioquia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. JUSTIFICACIÓN

La figura de la extinción de dominio surge desde la década de los 90, como una herramienta para atacar los recursos y posesiones de las personas que se han involucrado en actividades delictivas, en la gran mayoría de los casos, actividades de narcotráfico. Si bien esta figura tuvo una reforma estructural recientemente, no es menos cierto que aún se requieren hacer ajustes para que el proceso sea más dinámico, ágil y lograr una real descongestión de los despachos judiciales. Y de esta manera ser una respuesta efectiva por parte del Estado frente a la actividad criminal ejercida por organizaciones a quienes se deben perseguir sus finanzas como estrategia para desestimular su continuidad en la ilegalidad.

A pesar de los esfuerzos no se ha logrado la agilidad en el trámite que se esperaba con la reforma. Colombia a partir del 2002 inició un proceso de transformación hacia la oralidad en los procesos para lograr una mayor celeridad y concentración en las etapas de investigación y juzgamiento. El cambio en la ritualidad procesal no solo se dio en el ámbito penal, en la actualidad, la necesidad de los beneficios del procedimiento a través de audiencias públicas se ha extendido a todos los sistemas procesales.

Es por ello que surge la exigencia de dotar al procedimiento de extinción de dominio de un trámite oral apropiado y que resulte ser una respuesta eficaz y celera para la comunidad, sin que ello implique un desconocimiento de las garantías, por el contrario, se pretende un máximo control en los procesos y la aplicación de todas las prerrogativas que estos comportan. Si bien es cierto, Colombia expidió hace casi dos décadas la Ley

de Extinción de Dominio, en el convencimiento de que iba a ser una herramienta efectiva contra la delincuencia organizada, hoy vemos con preocupación que ello no ha sido así, pues la delincuencia ha incrementado su actuar, afectando los derechos fundamentales de toda la sociedad, sin que la aplicación de la Ley haya tenido la efectividad necesaria para desvertebrar al crimen organizado a partir del desapoderamiento de la riqueza ilícita.

Igualmente, la figura de la extinción no ha cumplido con el fin de prevención general, pues la finalidad es enviar el mensaje a toda la sociedad de que el patrimonio mal habido no crea derecho, ni constituye una situación jurídica consolidada, por lo que el Estado puede despojar de ese patrimonio a quienes en esa forma lo han adquirido, buscando con ello persuadir a los asociados de incursionar en el crimen para obtener poder económico. Sin embargo, la mora en el trámite de la misma, no ha logrado esa persuasión buscada.

Asimismo, no ha cumplido con el fin especial que debe tener, pues el proceso de extinción de dominio ha sido moroso desde sus inicios, incluyendo etapas innecesarias en la parte de investigación que hacen que el mismo se dilate durante largos años, antes de que un juez dicte sentencia.

Se hace entonces necesario seguir fortaleciendo el combate a la criminalidad desde la debida aplicación de la acción de extinción de dominio, pues como se ha dicho en reiteradas publicaciones, el criminal no cesa su actividad delictiva únicamente con el incremento de penas y nuevas tipificaciones de hechos punibles, pues mientras el delincuente siga teniendo poder económico, el delito y las actividades ilícitas jamás tendrán fin.

Debe señalarse que no basta con que exista una ley que permita el desapoderamiento de bienes y patrimonio producto de actividades ilícitas, sino que se requiere que ese instrumento resulte ser realmente eficaz, ágil y contundente en la persecución de patrimonios de origen ilícito, lo que de manera alguna se devela en el procedimiento dado a la acción de extinción de dominio en la Ley 1708 de 2014 (Código de Extinción de Dominio), pues la misma continúa con un procedimiento totalmente escrito, que contempla una etapa preprocesal de investigación, que no termina con la presentación al juez de la fijación provisional de la pretensión, sino que permite que se haga un debate innecesario en la fiscalía, para que esta luego dicte otra resolución de requerimiento.

Nuestra propuesta es que el proceso sea totalmente oral; que la fiscalía investigue debidamente utilizando todos los medios probatorios y técnicas de investigación necesarias, y cuando tenga identificados los bienes, la causal y el nexo de relación entre la causal, el bien y estos con algunas de las actividades ilícitas contempladas en el artículo 34 de la Carta Política y se haya quebrado la presunción de buena fe exenta de culpa, presente el requerimiento al juez de extinción y allí se lleve a cabo lo que realmente es la etapa procesal y sea allí donde se trabe realmente el contradictorio, sin más preámbulos.

Los éxitos en materia de extinción en otras legislaciones se deben primordialmente a la oralidad del trámite procesal, que permite tener sentencias de extinción de dominio definitivas en períodos muy cortos de tiempo, ello redundaría en la efectividad de esta

herramienta, constituyendo beneficios al Estado y a la sociedad.

De otra parte, incluir a la acción de extinción de dominio, figuras propias de la justicia premial, no tiene asidero legal alguno, pues el Estado no puede legalizar bienes o patrimonio de origen ilícito; el mensaje que se daría a la sociedad sería totalmente equivocado y nefasto, bien se sabe que los delincuentes jamás quieren entregar su patrimonio, pues ello hace parte de su poder en la sociedad.

II. MARCO NORMATIVO

Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia.

Ley 1708 de 2014.

III. IMPACTO FISCAL

Teniendo en cuenta que el sector de Administración de Justicia si bien se va a ver directamente modificado con esta ley, también es cierto que existe un aparato judicial establecido y que el mismo cuenta con un presupuesto asignado para su funcionamiento. Si hablamos que el presente proyecto logrará la celeridad y eficiencia en el ejercicio de las causas que adelante este tipo de jueces y fiscales, se destinará el presupuesto existente a asumir los costos que demande la oralidad.

IV. PROPUESTA

La propuesta es que se contemple un procedimiento totalmente oral, el escrito ha sido paquidémico y no ha dado los resultados esperados; la exigencia social es dotar a la Rama Judicial de procedimientos ágiles y eficaces que además respondan de manera oportuna frente al actuar delincencial y lograr la desarticulación de las organizaciones criminales impactando directamente las finanzas y sus recursos.

En Colombia, hemos podido evidenciar algunos buenos ejemplos de que procedimiento oral, no solo en el ámbito penal, que claramente requiere de innumerables ajustes, también en el laboral y de familia se han logrado resolver situaciones con celeridad y respondiendo oportunamente a la demanda de justicia por parte de los ciudadanos. Es por ello que lo que le hace falta al procedimiento de extinción de dominio es dotarlo de los beneficios de un proceso surtido en audiencias que reduzca los términos de ejecución total del mismo y que contribuya eficazmente a la descongestión de los despachos judiciales.

V. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa consta de trece (13) artículos

El artículo 1° contiene el objeto de la ley.

El artículo 2° incluye el principio de oralidad en el proceso de Extinción de Dominio.

Del artículo 3° al 12 se incluyen las modificaciones propuestas al articulado de la Ley 1708 de 2014.

Y por último el artículo 13, que contiene la derogatoria y vigencia.

De los señores Congresistas,



MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA
Representante a la Cámara por Bogotá
Centro Democrático

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2015
CÁMARA**

por medio de la cual se establece la entrega de informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, rinda informa anual sobre los resultados de los tratados de libre comercio suscritos por Colombia, e informar el Estado de la balanza comercial con los países con quienes se tiene tratados de libre comercio.

Artículo 2°. Los informes deben ser presentados anualmente ante las plenarios de Senado y Cámara de Representantes.

Artículo 3°. Los informes deberán ser socializados con la ciudadanía y gremios que se encuentren implicados dentro de los tratos comerciales suscritos por Colombia, a través de los diferentes medios de comunicación e instrumentos que designe la ley para los fines informativos.

Parágrafo 1°. El primer informe debe ser presentado al mes siguiente de la sanción presidencial del proyecto.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción.

Firman los honorables Congresistas,

 Alvaro Uribe Vélez Senador de la República	 Fernando Nicolás Araújo Rumié Senador de la República
 María del Rosario Guerra de la Esparilla Senadora de la República	 Ledy Riquelme Barrón Neira Senadora de la República
 Paloma Susana Valencia Laserna Senadora de la República	 Alfredo Rangel Suárez Senador de la República
 Susana Correa Borrero Senadora de la República	 José Obdulio Gaviria Vélez Senador de la República
 Iván Duque Márquez Senador de la República	 Everth Bustamante García Senador de la República
 Daniel Alberto Ceballos Castillo Senador de la República	 Orlinda Castañeda Senadora de la República
 Honorio Miguel Martínez Senador de la República	 Jaime Alejandro Armin Hernández Senador de la República
 Alfredo Ramos Maya Senador de la República	 Thania Vega de Pazas Senadora de la República
 Ernesto Macías Tovar Senador de la República	

EXTINCIÓN DE DOMINIO:

 Carlos Felipe Mejía Mejía Senador de la República	 Paola Andrea Holguín Moreno Senadora de la República
 Nohora Stella Toyar Rey Senadora de la República	 Oscar Darío Pérez Representante a la Cámara - Antioquia
 Santiago Valencia González Representante a la Cámara - Antioquia	 María Regina Zuluaga Henao Representante a la Cámara - Antioquia
 Federico Eduardo Hoyos Salazar Representante a la Cámara - Antioquia	 Wilson Córdoba Mena Representante a la Cámara - Antioquia
 Esperanza María Pinzón de Jiménez Representante a la Cámara - Bogotá	 Tatiana Cabello Flórez Representante a la Cámara - Bogotá
 Edward David Rodríguez Representante a la Cámara - Bogotá	 Samuel Alejandro Hoyos Representante a la Cámara - Bogotá
 Citir Alejandra Ramírez Cortés Representante a la Cámara - Boyacá	 Hugo Mejías González Representante a la Cámara - Caldas

 Rubén Darío Molano Representante a la Cámara - Cundinamarca	 Álvaro Hernán Prada Representante a la Cámara - Huila
 Fernando Sierra Ramos Representante a la Cámara - Meta	 Pierre Eugenio García Representante a la Cámara - Tolima
 Carlos Alberto Cuero Representante a la Cámara - Valle del Cauca	 Margarita María Restrepo Arango Representante a la Cámara - Antioquia

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 19 de agosto del año 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 085 con su correspondiente Exposición de Motivos, por el Partido Centro democrático.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.



Exposición de Motivos with numerous signatures, including names like Rubén Darío Molano, Fernando Sierra Ramos, Carlos Alberto Cuero, and others.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La economía mundial es dinámica, es por esto que resulta necesario evaluar constantemente los diferentes acuerdos que en materia comercial ha realizado nuestro país con las demás naciones del mundo, tanto los acuerdos de integración regional como aquellos conocidos como tratados de libre comercio.

El comercio global bilateral de bienes y servicios ha tenido un aumento considerable en los últimos tiem-

pos, al igual la economía colombiana ha venido en un proceso constante de apertura económica traducida en la firma de 10 tratados de libre comercio con países de los diferentes continentes en menos de 20 años. El objetivo de la política comercial colombiana en las dos últimas décadas ha sido el de la apertura comercial y una mayor integración con la economía global. Como lo indica la organización Pro Industria, desde los años 90 del siglo pasado el país ha direccionado sus políticas de producción y comercio hacia un esquema de apertura económica que ha derivado en la firma de numerosos acuerdos comerciales.

Estos acuerdos económicos suscritos en años pasados son fruto del contexto económico de la época en la cual fueron negociados, es decir, las condiciones comerciales bajo las cuales fueron firmados los convenios obedecen a la situación económica propia del momento y a la perspectiva de la misma, sin embargo el contexto nacional es cambiante al igual que las dinámicas económicas y dichos acuerdos pueden resultar insuficientes y perjudiciales en la actualidad, es por esto que resulta trascendental evaluar de manera periódica de qué forma estos cambios han afectado los diferentes focos de la economía nacional y qué solución ha tenido el gobierno para proteger y fortalecer las industrias rezagadas en este proceso. Citando a Pro-Industria, un ejemplo actual son “Los cambios en la economía mundial tales como: el crecimiento menos acelerado de China y la recesión en la *Eurozona* que han reducido los precios de los *commodities*, las materias primas y en particular el carbón y el petróleo “perjudicando enormemente la balanza comercial nacional y algunas áreas industriales de importancia para el país. A continuación, algunos datos que muestran la situación de Colombia en sus acuerdos comerciales:

Balanzas comerciales con países con TLC

(Fuente: MINCIT, DANE)

México (Millones de dólares)			
Año	Exportaciones Dólares FOB	Importaciones Dólares FOB	Balanza Comercial Dólares FOB
2007	495	2.947	-2.452
2008	617	2.986	-2.369
2009	536	2.199	-1.663
2010	638	3.694	-3.056
2011	705	5.849	-5.144
2012	835	6.150	-5.315
2013	864	5.496	-4.632

Canadá (Millones de dólares)			
Año	Exportaciones Dólares FOB	Importaciones Dólares FOB	Balanza Comercial Dólares FOB
2007	266	584	-318
2008	326	725	-399
2009	386	626	-240
2010	532	752	-220
2011	614	888	-273
2012	467	1.058	-591
2013	390	1.066	-676

Unión Europea (Millones de dólares)			
Año	Exportaciones Dólares FOB	Importaciones Dólares FOB	Balanza Comercial Dólares FOB
2007	4.383	3.831	552
2008	4.790	5.029	-240
2009	4.699	4.903	-204
2010	5.019	5.218	-198
2011	8.868	6.794	2.074
2012	9.051	6.943	2.108
2013	9.230	7.606	1.624

Estados Unidos (Mi- llones de dólares)			
Año	Exportaciones Dólares FOB	Importaciones Dólares FOB	Balanza Co- mercial Dólares FOB
2007	10.373	8.045	2.328
2008	14.053	10.740	3.312
2009	12.879	9.022	3.857
2010	16.764	9.943	6.822
2011	21.969	12.978	8.991
2012	21.833	13.454	8.379
2013	18.459	15.681	2.778

El análisis de estas cifras muestra una tendencia al déficit en los acuerdos proyectados, hecho que se puede comprobar también por medio de las cifras del DANE que indican que las exportaciones han venido cayendo en los últimos dos años: según Forbes, las exportaciones colombianas cayeron un 6.8% en el 2014, el DANE afirma que en febrero de este año las mismas cayeron un 26,8%.

JUSTIFICACIÓN

Si bien los procesos para ratificar los acuerdos comerciales con otros Estados tiene un trámite inexorable, comenzando desde los negociadores, los debates en el Congreso y el control automático que realiza la Corte Constitucional. Este último, reconociendo la potestad que tiene el legislador para regular la inversión extranjera o nacional, establece en la jurisprudencia los límites que debe tener en cuenta el legislador al momento de expedir leyes que reglamenten la inversión extranjera en Colombia, en ese sentido se ha pronunciado la Corte:

“La amplia facultad de que dispone el legislador para regular la inversión extranjera o nacional en Colombia, bien sea mediante leyes o instrumentos internacionales, no puede (i) desconocer la Constitución, en especial, los derechos fundamentales, como tampoco los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, muy particularmente, aquellos

referentes a los derechos de los trabajadores. De igual manera, le está vedado al legislador (ii) establecer mecanismos de protección a la inversión foránea que impliquen el reconocimiento y pago de indemnizaciones pecuniarias irrazonables, desproporcionadas, exorbitantes o infundadas, que atenten contra la salvaguarda del interés general; (iii) que despojen a los jueces nacionales de sus competencias constitucionales; y (iv) que impliquen una vulneración del principio de separación de poderes”.

Así pues, reconociendo el estricto proceso que deben recorrer los tratados comerciales para que sean ratificados y aprobados, se debe tener en cuenta que el legislador por su naturaleza es un ente de control sobre las acciones de la administración, su labor no culmina en la aprobación de los proyectos en materia comercial, sino que debe mantener un control sobre los efectos que estos van originando. Es en este sentido que constituye para el poder legislativo una obligación constitucional de mantener un control permanente sobre el proceso, funcionamiento y resultados que vayan desarrollando los acuerdos comerciales.

El Congreso debe vigilar y salvaguardar los intereses del Estado colombiano, de la sociedad y de los gremios que construyen y dinamizan la economía del país, ya que, si bien los acuerdos en un principio cumplen con la formalidad exigida por ley, en el progreso de estos podrían trasgredir los límites constitucionales establecidos por la jurisprudencia Constitucional.

La función constitucional de control político, según la Ley 5ª de 1992, manifiesta que el interesado en realizar una citación lo debe hacer a través de cada comisión de la corporación o de las plenarias, se cita al funcionario del Estado con cinco días de anticipación y bajo un cuestionario que especifique el tema por el cual fue mandado a llamar, restringiendo el desvío hacia otros temas. Por la importancia que representa la inversión extranjera, y más aun los TLC (tratados de libre comercio), por compilar temas de interés nacional, es menester para el legislador mantener informado sobre los avances de los acuerdos comerciales, sin que sea necesario acudir a la citación anticipada y un cuestionario de por medio, sino que la información que se vaya originando del progreso de los acuerdos comerciales se den a conocer en plenaria tanto del Senado como de la Cámara de Representantes con el fin de mantener un control político eficiente de los actos u omisiones del Gobierno.

En el mismo sentido, la presente norma se adhiere a la Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los ciudadanos, establecida en el documento Conpes 3654 de 2010, y orientada a consolidar una cultura de apertura de la información, transparencia y diálogo entre el Estado y los ciudadanos.

En desarrollo de la política fijada en el Conpes, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), presentan el Manual de Rendición de Cuentas a la ciudadanía, en el cual se unifican orientaciones y se establecen los lineamientos metodológicos y contenidos mínimos definidos en el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011.

Firman los honorables Congressistas,

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 19 de agosto del año 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 086 con su correspondiente Exposición de Motivos, por el Partido Centro Democrático.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 087 DE 2015
CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 122 de la Ley 30 quedará así:

“**Artículo 122.** Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, 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 grado.

f) Derechos de expedición de certificados y constancias.

Parágrafo 1°. Las instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo, y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Ministerio de Educación Nacional para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley y con la Ley 1740.

Parágrafo 2°. Quienes carezcan de capacidad económica para sufragar los costos señalados en el literal e), no se les podrá exigir su pago y conservan el derecho a graduarse. Así mismo quienes no cuenten con la capacidad económica para pagar el servicio médico asistencial previsto en el parágrafo 1°, no se les podrá exigir su pago y podrán en todo caso acceder al servicio.

Parágrafo 3°. Las instituciones de Educación Superior para incrementar el valor de los derechos pecuniarios tendrán como criterio principal el que el mismo no podrá ser superior al valor del Índice de Precios al Consumidor (IPC), establecido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a nivel nacional, para el periodo correspondiente a los doce meses inmediatamente anteriores a la fecha de presentación del informe.

Parágrafo 4°. 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 del 20% del valor de la matrícula.

Parágrafo 5°. Las instituciones de educación superior estatales u oficiales y privadas no podrán exigir ningún recargo o incremento sobre el valor de la matrícula cuando esta se realice en forma extraordinaria o extemporánea.

Parágrafo 6°. Las instituciones de educación superior estatales u oficiales y privadas no podrán cobrar valores adicionales por la inclusión o modificación en el plan de estudios de materias, cursos, actividades curriculares y extracurriculares.

Parágrafo 7°. El Gobierno nacional queda facultado por un término de tres (3) meses para:

- 1) Reglamentar los criterios para la inspección y vigilancia respecto a los derechos pecuniarios en las instituciones de educación superior de carácter privado.
- 2) Establecer el procedimiento para cumplir con el deber de información respecto de los derechos pecuniarios que aplican las instituciones de educación superior.
- 3) Fijar las sanciones a las instituciones de educación superior que contraríen las normas aquí establecidas.”

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,


EDUARDO DÍAZ GRANADOS ABADÍA
 Representante a la Cámara por el Departamento del Magdalena



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con lo establecido en el artículo 140 de la Ley 5ª, presentamos a consideración del Congreso de la República, el presente proyecto de ley, con base en las razones que se exponen a continuación:

OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como objeto principal reformar el artículo 122 de la Ley 30, que regula los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de educación superior, definiendo un criterio claro y exacto que le permita al Estado ejercer la suprema inspección y vigilancia de esas entidades con mayor rigor, controlando posibles excesos y facilitando así a la población el acceso a la educación superior.

JUSTIFICACIÓN

La Constitución Política de Colombia estableció 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” (Artículo 67).

En desarrollo de este precepto constitucional se establecieron en el artículo 122 de la Ley 30 los criterios para fijar los derechos pecuniarios y los derechos complementarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de educación superior, de la siguiente manera:

“Artículo 122. Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de educación superior, 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 grado.
- f) Derechos de expedición de certificados y constancias.

Parágrafo 1º Las instituciones de educación superior legalmente probadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y 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.

Parágrafo 2º. 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 del 20% del valor de la matrícula”.

En desarrollo de este artículo de la Ley 30, se expidió el Decreto número 110 de 1994 “por el cual se establecen criterios para la inspección y vigilancia respecto a los derechos pecuniarios en las instituciones de educación superior de carácter privado”, en cuyo primer artículo se prevé: “Las instituciones de educación superior de carácter privado que hayan incrementado o pretendan incrementar el valor de los derechos pecuniarios por encima del índice de inflación del año inmediatamente anterior, deberán presentar al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes) un informe que contenga la justificación precisa de los factores en los que se fundamenta el aumento. Con base en esta información el Icfes, dentro de los treinta (30) días siguientes, establecerá si el alza está o no en consonancia con los fines y objetivos de la educación superior consagrados en la ley, y así lo comunicará a la institución respectiva.

Parágrafo. Para efectos de poder realizar la evaluación, el Icfes solicitará la información que considere del caso”.

No obstante las normas citadas, al analizar la situación que se presenta con el cobro de los derechos pecuniarios en la educación superior, se pudo constatar que las mismas no son lo suficientemente claras, lo cual ha permitido un aumento desconsiderado de dichos costos, presentándose incluso abusos, que atentan contra el derecho de los colombianos a acceder a la educación superior.

De otro lado, la Constitución asignó a la educación la misión fundamental de formar a los colombianos “en el respeto a los derechos humanos, a la paz y la democracia” (artículo 67) y dio un énfasis extraordinario a la educación en el propósito de conformar un Estado Social de Derecho, definiéndola como un derecho de la persona y como un servicio público que tiene una función social (artículo 67).

Esta responsabilidad asignada a la educación se reconoce en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*” se adoptó como objetivo: “*Construir una Colombia en paz, equitativa y educada*”, en donde se convierte a la educación en uno de los pilares al asumir a “*la educación como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos*”. (Subrayado nuestro).

Igualmente, en las bases del referido Plan Nacional de Desarrollo se reconoce que “*a la luz de las habili-*

dades que el país requiere para garantizar el trance hacia una sociedad en paz, más equitativa y educada, falta aún un largo camino por recorrer(...) las barreras de acceso a la educación superior asociadas con sus altos costos, junto con las debilidades académicas producto de la deficiente calidad de la educación básica y media, son ingredientes que contribuyen a complicar este panorama”(Subrayado nuestro).

El reto del país es muy grande para cambiar esta situación, si se tiene en cuenta la siguiente información suministrada en las citadas bases del Plan Nacional de Desarrollo: “*Según la Encuesta Longitudinal de Protección Social del DANE (2012), de los no asistentes al sistema educativo, con un rango de edad entre 17 y 25 años, el 57,5% manifiesta como las principales razones para no estudiar la falta de dinero o altos costos educativos*”. (Subrayado nuestro).

Sin duda la superación de estas dificultades exige una determinación por parte del Estado para facilitar el acceso de la población a la educación superior para lo cual se requiere adoptar un criterio que racionalice los costos de los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones que, como ya anotamos, la Constitución lo enfoca que prestan este “**servicio público que tiene una función social**” (artículo 67).

Tal como se planteó, el criterio actual previsto en las normas, no ha surtido efecto y los derechos pecuniarios se han convertido en un factor de inequidad social para el acceso de la población más pobre del país a la educación superior.

Hoy más que nunca el Estado colombiano, la sociedad y la familia deben conjugar sus responsabilidades para que la educación pueda cumplir cabalmente con esta misión.

Por estas razones, este proyecto de ley al facilitar a la población el acceso a la educación superior, coadyvará en el propósito nacional de construir una sociedad más equitativa y sobre todo, a alcanzar la paz.

Antecedentes

Un antecedente importante que se tuvo en cuenta en el estudio del presente proyecto de ley fue la Sentencia C-654/07 de la honorable Corte Constitucional acerca de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 122 (parcial) de la Ley 30 de 1992, “por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”. De manera concreta se buscaba la declaratoria de inexequibilidad de los derechos de grado y los destinados a mantener un servicio médico asistencial, previstos en la citada norma.

Una destacada conclusión que trae la precitada Sentencia C-654/07 pone de presente la armónica relación que debe existir entre los derechos y deberes de las instituciones de educación superior privadas y los estudiantes que acceden (o pretenden hacerlo) a este servicio, a saber: “Por otra parte, la Carta también autoriza a las instituciones de carácter particular para cobrar a los estudiantes el pago de emolumentos con ocasión del servicio educativo prestado, lo cual deriva de la naturaleza de la actividad que desarrollan, como quiera que concurren a la prestación del servicio público de educación, en ejercicio de la libertad económica y de empresa e iniciativa privada, pudiendo recibir a cambio la justa retribución por su gestión, dentro de los límites y controles establecidos por el Estado. En este

sentido se pronunció la Corte en la Sentencia C-560 de 1997 (noviembre 6), M. P. José Gregorio Hernández Galindo, que declaró inexecutable parcialmente el artículo 203 de la Ley 115 de 1994, en cuanto autorizaba el cobro de “bonos” en colegios privados. Expresó esta corporación:

“La Constitución Política no concentra en manos del Estado el monopolio en la prestación de los servicios educativos y, por el contrario, otorga a los particulares la libertad de fundar centros docentes con tal objetivo, dentro de las condiciones de creación y gestión que la ley establezca y desde luego bajo el control, la supervisión y la suprema vigilancia estatal (artículos 67 y 68 C. P.).

Se trata de una libertad constitucionalmente garantizada, complementaria de la actividad a cargo del Estado, que implica un valioso concurso de la iniciativa y el esfuerzo privados con miras a facilitar una mayor cobertura de la educación y en búsqueda de su creciente calidad, y que simultáneamente abre posibilidades de elección para los padres de familia, quienes gozan del derecho, también de naturaleza constitucional, de escoger el tipo de educación para sus hijos menores (artículo 68 C. P.). Esto implica que las personas e instituciones privadas, siempre que no desborden los límites legalmente señalados a su gestión ni evadan los controles oficiales ordenados a la inspección y vigilancia del servicio público, pueden diseñar y poner en funcionamiento unidades educativas dotadas de perfiles específicos acordes con principios que inspiren su fundación y que correspondan a sus convicciones y expectativas, para satisfacer la demanda de la población dentro de un mosaico de opciones propio del sistema democrático y pluralista que la Constitución consagra (artículo 1° C. P.).

Ello demanda, obviamente, los recursos económicos indispensables para financiar los proyectos educativos que se busque sacar adelante, los cuales, sin perjuicio del apoyo e incentivo oficial (artículo 71 C. P.), corresponde aportar a los usuarios de las instituciones correspondientes, es decir, a quienes, en ejercicio de su libertad, han resuelto confiar la formación e instrucción de sus hijos a establecimientos particulares. Y ello por cuanto al preferir la opción de la educación privada, que exige asumir costos, en vez de la pública, que tiene como principio el de la gratuidad, se obligan a remunerar, en virtud de contrato con el ente seleccionado, los servicios que este haya de prestarles”⁵.

En este pronunciamiento también se precisó que “si bien la Constitución protege la actividad económica, la iniciativa privada y la libre competencia (artículo 333 C. P.) y reconoce también el derecho de los particulares de fundar centros educativos (artículo 68 C. P.), tales libertades no pueden anular ni disminuir el carácter de servicio público y de función social atribuido por la Constitución Política a la educación, que también y sobre todo es un derecho fundamental”, para concluir que “la educación –aun la privada– debe prestarse en condiciones tales que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a ella, por lo cual repugna a su sentido de servicio público con profundo contenido social cualquier forma de trato discriminatorio o ‘elitista’ que, en virtud de un exagerado requerimiento económico, excluya per se a personas intelectualmente capaces cuyo nivel de ingresos solo les hace posible sufragar las proporcionales contraprestaciones legal-

mente autorizadas que se adecuan al nivel educativo buscado, pero no cantidades extraordinarias ajenas al servicio mismo y a su categoría”.

Apreciaciones que, mutatis mutandis, son aplicables al servicio de educación superior, al cual se contrae la demanda y el estudio que en esta ocasión ocupa la atención de la Corte Constitucional” (Subrayados nuestros).

Una segunda y trascendental conclusión del análisis de la honorable Corte Constitucional en la precitada sentencia aclara muy bien los límites de las instituciones de educación superior en el cobro de los derechos pecuniarios, en los siguientes términos: “Ahora, como el artículo 67 de la Carta no trae una definición de “derechos académicos” y tampoco los enuncia, **ha de entenderse que tal asunto está deferido al legislador, quien al ejercer su facultad de configuración en este campo no puede desconocer que aunque esos derechos sean de contenido económico, ante todo deben guardar correspondencia con la educación, en su doble dimensión de derecho de la persona y servicio público que tiene una función social.**

Compete también al legislador determinar si el valor de esos derechos debe ser fijado por las autoridades respectivas o por los entes educativos bajo el control y vigilancia de aquéllas, atendiendo el carácter de servicio público y de función social que la Constitución asigna a la educación, con todas las connotaciones fundamentales que se le han reconocido.

En relación con este punto, conviene precisar que para el caso del servicio educativo a cargo de particulares, se considera que los pagos que ocasione su prestación no están librados a las leyes de la oferta y la demanda, **ni a la autonomía absoluta de los centros de instrucción, sino que están controlados por el Estado:**

“...de una parte está comprometido el derecho a la educación, y de otra un incontrolado aumento de los costos educativos puede llegar a lesionar y aun a frustrar las finalidades del servicio público en contra de la Constitución, además de afectar el conjunto de la economía a través del incremento de uno de los factores más sensibles dentro de la canasta familiar, todo lo cual exige la intervención del Estado, a cuyo cargo se encuentra la dirección general de la política económica, para ubicar el ejercicio de la autonomía privada dentro de los límites del bien común y asegurar el cumplimiento de la función social que corresponde a la educación. De allí que el control de precios en la materia resulte inherente a la conducción del sistema educativo a cargo del Estado y restrinja los alcances de la libertad reconocida a los entes educativos privados, con objetivos tan específicos como los que señala el artículo 334 de la Constitución”¹².

Dentro de estos parámetros el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, acusado parcialmente, habilita a las universidades para requerir, “por razones académicas”, los “derechos pecuniarios” allí relacionados: inscripción; matrícula; realización de exámenes de habilitación, suplementarios y preparatorios; realización de cursos especiales y de educación permanente; grado; expedición de certificados y constancias; los destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes y derechos complementarios.

Advierte la Corte que ese mandato legal no contiene una imposición, pues emplea la expresión “*pueden exigir*”, lo cual es explicable dado que tratándose de establecimientos de carácter estatal los derechos pecuniarios solamente se cobrarán a quienes cuentan con capacidad de pago; respecto de las instituciones particulares, estas tienen derecho a exigirlos como retribución del servicio prestado, pudiendo determinar, en ejercicio de su autonomía, si en algunos casos no hay lugar a su pago.

Según la norma en cuestión, **el establecimiento de esos derechos procede por “razones académicas”, entendidas como las relacionadas con la eficiente prestación del servicio público de educación, con función social, que igualmente busca la realización de ese derecho con arreglo a los propósitos señalados por el constituyente en el artículo 67 fundamental: formar al colombiano “en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”.**

Así mismo, al tenor de la disposición legal, tales derechos son “*pecuniarios*”, es decir, de naturaleza económica, lo cual también está en consonancia con la Constitución que los reconoce como legítima fuente de recursos para financiar el servicio educativo, autorizando su cobro en las instituciones del Estado solamente a quienes tienen capacidad de pago y no proscribiendo que los establecimientos particulares los establezcan como justa contraprestación por la capacitación brindada.

Conforme a la norma en comento, el valor de tales derechos además debe ser fijado por las “instituciones de educación superior legalmente aprobadas”, 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 controlada, debiendo informar al Instituto Colombiano para la Educación Superior, Icfes, “para efectos de la inspección y vigilancia”.

Esta medida también armoniza con la Carta Política pues, según se explicó, **el legislador es quien determina la modalidad bajo la cual las universidades establecen los costos del servicio educativo en ejercicio de su autonomía (artículo 69 Const.), que las facultades para determinar las obligaciones académicas, sin perjuicio de la “suprema inspección y vigilancia de la educación” que corresponde al Estado, según lo dispuesto en el artículo 67 superior.** (Subrayados nuestros).

Teniendo en cuenta las consideraciones señaladas, la honorable Corte Constitucional determinó: “Declarar **Exequible** el literal e) del artículo 122 de la Ley 30 de 1992, 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. **Segundo.** Declarar **Exequible** la expresión “*un servicio médico asistencial*” contenida en el parágrafo 1º del artículo 122 de la Ley 30 de 1992, en el entendido de que a quienes carezcan de capacidad económica para sufragarlo, no se les podrá exigir su pago y podrán en todo caso acceder al servicio”.

Esta decisión de la honorable Corte Constitucional se recoge en el presente proyecto de ley.

De otro lado, una importante iniciativa que propendía por introducir un control al cobro de los derechos pecuniarios por parte de las instituciones de educación superior, fue presentada por el Senador Jorge Eliécer Guevara en el **Proyecto de ley número 128 de 2012 “por medio del cual se establecen lineamientos para el cambio de pênsum académicos y cobros de matrículas en la educación superior”**, cuya exposición de motivos fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 661 de 2012 y la respectiva ponencia fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 870 de 2012, siendo aprobada en primer debate el 20 de marzo del 2012. La ponencia para segundo debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 392 de 2013. Lamentablemente esta importante iniciativa fue archivada el 24 de junio de 2014 en cumplimiento del artículo 190 de la Ley 5ª.

En dicho proyecto de ley se establecían varios criterios claves para controlar el cobro de los derechos pecuniarios, a saber:

-El primer criterio, se refiere a la prohibición de trasladar al estudiante los costos que se puedan originar por la introducción de cambios en los planes de estudio, así: “*Artículo 3º. Se prohíbe a las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Instituciones Técnicas Profesionales, Universidades, Fundaciones Universitarias y demás Instituciones de Educación Superior, establecer materias, cursos, actividades curriculares y extracurriculares, como requisitos de grados distintos a los establecidos en el pênsum; salvo que el estudiante autorice expresamente que se puede cambiar los requisitos de grado los cuales fueron establecidos en el momento de su matrícula. Si se requiere para el mejoramiento de la calidad académica, establecer materias, cursos, actividades curriculares y extracurriculares adicionales, están no podrán ser cobradas al estudiante*”.

Este control propuesto en este proyecto nos parece de la mayor importancia por lo cual será retomado en el presente proyecto de ley.

- El segundo criterio está relacionado con el cobro de la matrícula en los siguientes términos: “*Artículo 4º. Incrementos a las matrículas cobradas por la institución de Educación Superior Privadas. Los incrementos de las matrículas anuales y semestrales de los programas académicos deberán ser proporcionales a la calidad del servicio público que prestan las instituciones de educación superior. El Gobierno nacional reglamentará los parámetros que deberán cumplir las instituciones de carácter privado para efectos de incrementar la matrícula de sus estudiantes, para lo cual el Gobierno deberá observar los siguientes criterios: Situación financiera de las instituciones, acreditación en calidad tanto institucional como de programas, reinversión de las utilidades en el objetivo social, condiciones de acceso, equidad y eficacia en la prestación del servicio y proyectos de inversión en infraestructura, en medios educativos y en docencia. En todo caso, no podrá ser superior al índice de inflación del año anterior. Los incrementos que aprueben las instituciones de educación superior de carácter privado, deberán ser justificados ante el Ministerio de Educación Nacional*”.

En relación con este segundo criterio, anotamos que aunque representa un avance con el criterio actual previsto en el artículo 122 de la Ley 30 y en el respectivo decreto reglamentario, se mantiene la falta de claridad

y contundencia para el control de los derechos pecuniarios.

- **El tercer criterio** se refiere a los cobros por la llamada, matrícula extraordinaria, así: “*Artículo 5°. Los intereses cobrados entre los periodos de pago de matrícula ordinarios y extraordinarios por las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Instituciones Técnicas Profesionales, Universidades, Fundaciones Universitarias y demás Instituciones de Educación Superior no podrán ser superiores al interés legal mensual vigente.*”

Artículo 6°. Plazo para el pago de la matrícula. Las instituciones de Educación Superior fijarán los periodos ordinarios y extraordinarios para el pago de la matrícula. Ninguno de estos periodos podrá ser inferior a diez (10) días hábiles.

Las instituciones de educación superior solo podrán exigir el pago de la matrícula ordinaria una vez culmine el periodo académico precedente”.

Acerca de estos últimos criterios es de anotar que resultan muy pertinentes, tal como se demostrará más adelante, dado el abuso que se ha originado con los cobros de las llamadas matrículas extraordinarias (y aún extemporáneas).

- **El cuarto criterio** introduce importantes elementos de control y sanción, a saber: “*Artículo 7°. Será responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional el cumplimiento de las disposiciones previstas en la presente ley. Por lo cual impondrá sanciones pecuniarias a las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Instituciones Técnicas Profesionales, Universidades, Fundaciones Universitarias y demás Instituciones de Educación Superior, que contraríen las normas aquí establecidas, con multas equivalentes desde los cincuenta (50) hasta los quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, una vez se determinen los hechos.*”

Parágrafo. En caso de presentarse reincidencia, el Ministerio de Educación Nacional, no renovará el registro académico otorgado a la Institución Educativa Superior que corresponda”.

Este criterio acerca de la aplicación de sanciones es un tema de gran trascendencia en la perspectiva de dotar de herramientas de inspección y vigilancia al Gobierno nacional, y será tenido en cuenta en el presente proyecto de ley.

En los tres años que han transcurrido desde que se presentó la iniciativa en comentario, la situación que se quiso subsanar con esta norma ha empeorado, por lo cual se requiere que el honorable Congreso de la República contribuya de manera decidida con la aprobación de este proyecto de ley que introduce unas reglas de juego más precisas en esta importante atribución del Estado de “*regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación*”, especialmente, de la educación superior.

La Ley 1740 cuenta con avances significativos en materia de inspección y vigilancia de la educación superior, tales como: 1) Velar por la calidad y la continuidad del servicio público de educación superior. 2) Propender por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos y por el cumplimiento de los objetivos de la educación superior. 3) Que en las instituciones privadas de educación superior, constituidas

como personas jurídicas de utilidad común, sus rentas se conserven y se apliquen debidamente y que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de sus fundadores, sin que pueda consagrarse o darse de forma alguna el ánimo de lucro. 4) Que en las instituciones oficiales de Educación Superior se atienda a la naturaleza de servicio público cultural y a la función social que les es inherente, se cumplan las disposiciones legales y estatutarias que las rigen y que sus rentas se conserven y se apliquen debidamente.

No obstante lo positivo de esta norma aún se observa un vacío en relación con el control al cobro de los derechos pecuniarios en la educación superior.

Análisis de la situación actual

De acuerdo con la honorable Corte Constitucional mediante Sentencia T-068/12, la educación superior: “Es un derecho fundamental y goza de un carácter progresivo. ***El Estado debe procurar medidas para el acceso continuo de las personas a las universidades en el país, mediante la adopción de mecanismos que hagan posible el ingreso a la educación superior***”. (Subrayado nuestro).

En esta misma sentencia, se reitera que “***la Corte ha sostenido que la naturaleza de derecho fundamental del derecho a la educación superior, contiene dentro de su núcleo esencial la garantía de que su goce efectivo está a cargo del Estado, lo que significa que si bien este último no tiene una obligación directa de procurar el acceso inmediato de todas las personas a la educación superior, sí significa que no queda eximido de su responsabilidad de procurar el acceso progresivo de las personas al sistema educativo***”. (Subrayado nuestro).

Así las cosas, es deber ineludible del Estado asumir esta responsabilidad (en la cual concurren la sociedad y la familia) adoptando los mecanismos necesarios para que las personas accedan de forma progresiva a los diferentes niveles de la educación, siendo el nivel superior, uno de esos derechos fundamentales.

En la precitada Sentencia T-068 se reitera lo planteado por la honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-321 de 2007 en cuanto a la fundamentalidad del derecho a la educación, en los siguientes términos: “***No obstante que el Estado no tiene obligación directa en la garantía del ejercicio del derecho de educación en niveles de estudios superiores ni frente a personas mayores de quince años, la Constitución lo hace responsable de la educación, conjuntamente con la familia y la sociedad, por lo que tiene el deber de procurar el acceso progresivo de las personas a los distintos niveles de escolaridad, mediante la adopción de diferentes medidas, dentro de las que se destaca, por expreso mandato constitucional, la obligación de facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior***”. (Subrayado nuestro).

La práctica sin embargo va en dirección contraria a la carta de derechos. Se observa así que se ha impuesto un sistema inequitativo con la regla actual que fija los derechos pecuniarios en la educación superior en el país, lo cual ha permitido que con una simple justificación (ante el Ministerio de Educación Nacional) de los proyectos e inversiones que se han adelantado en las universidades, se incrementen, muchas veces en forma desmesurada, dichos costos.

De ese modo, el ejercicio de un derecho fundamental queda al libre examen de los particulares y a la inspección de una entidad del Estado, de una manera subjetiva y sin unas reglas de juego precisas, y que se constituyan en obligación para las partes.

Un estudio realizado por el Observatorio de la Universidad Colombiana¹ nos da una idea muy clara acerca de la difícil situación que viven las familias colombianas con menores ingresos (incluso las de los estratos medios) en sus aspiraciones legítimas que sus hijos puedan aspirar a ingresar a una universidad dados los altos costos. Al respecto, el referido estudio concluye:

1. Los valores de las matrículas de universidades privadas en el país presentan un elevado costo pecuniario, subiendo cada año desmesuradamente por encima al número de smlv que se requieren para cubrir la totalidad del costo de los derechos pecuniarios.

2. En efecto, “entre 2007 y 2012 el salario mínimo subió en un 30.66%, y el promedio de las matrículas subieron en un 44.42%”. En la siguiente gráfica se muestran los incrementos de las matrículas vs. el aumento del salario mínimo:



3. Todo lo anterior a pesar de que para la vigencia 2012 el MEN sugirió a las IES un aumento del 4.02% los aumentos estuvieron muy por encima.

4. Es importante anotar que estos promedios aplican, especialmente, a las IES privadas, pues las públicas tienen más restricciones y presión social para elevar matrículas y, por el contrario, algunas han debido bajar.

¹ El Observatorio de la Universidad Colombiana. Cada día es más costosa la educación superior en Colombia. En: http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=3109:cada-dia-es-mas-costosa-la-educacion-superior-en-colombia&catid=2:informe-especial&Itemid=199

5. La conclusión del estudio citado es contundente: **“El mismo Estado patrocina esta situación. Su control es mínimo y la legislación es blanda”**.

El Observatorio de la Universidad Colombiana², analizó el costo de la matrícula por programas, de los cuales escogimos unos estudios de casos muy significativos, en los cuales se deben tener en cuenta las siguientes observaciones:

Observación número 1:

En cada tabla, los valores corresponden a los precios vigentes en 2014, en comparación con los de 2007, y fueron obtenidos directamente de las oficinas de Promoción y Admisiones de las instituciones, así como en su publicidad.

Observación número 2:

Los precios no son exactos, y pueden tener pequeñas variaciones con respecto al valor final, pues en algunos –que informan de ello públicamente– ya está incluido el valor del formulario y la inscripción y en otros el valor baja por las promociones y descuentos que hacen a parientes de egresados, alumnos de colegios amigos, afiliados a cajas de compensación.

Observación número 3:

La intención de El Observatorio es mostrar tendencias y diferencias. El cuadro comparativo no refleja la totalidad de la oferta en el respectivo programa y que son promocionados actualmente en el país y se usa para fines de orientación.

Observación número 4:

Solo presentamos en cada caso las 10 primeras instituciones que aparecen en la tabla elaborada por El Observatorio.

Observación número 5:

Con base en los datos del estudio hicimos algunos cálculos adicionales que presentamos en cada tabla y en una tabla titulada Resumen.

Los estudios de caso ilustrativos que hemos seleccionado para los efectos del presente proyecto de ley, son los siguientes:

Primer estudio de caso: Administración de empresas o negocios:

² Información de El Observatorio de la Universidad Colombiana en: http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=152:administracion-de-empresas-negocios&catid=32:matrillas&Itemid=53

Programas de Administración (de empresas - de negocios)	Matrícula semestral en 2007	Matrícula 2007 en smlv	Matrícula en 2014	Matrícula 2014 en smlv	% aumento de 2007 a 2014	% promedio por año
Universidad de Los Andes	7.952.000	18,33	13.144.000	21,34	65%	9,3%
Colegio de Estudios Superiores de Administración, (CESA)	6.200.000	14,3	12.256.500	19,9	98%	14,0%
Universidad de La Sabana	4.703.000	10,84	9.310.000	15,11	98%	14,0%
Universidad del Rosario	5.145.000	11,86	8.910.000	14,46	73%	10,5%
Universidad Javeriana, Bogotá Diurno	4.644.000	10,7	8.123.000	13,19	75%	10,7%

Programas de Administración (de empresas - de negocios)	Matrícula semestral en 2007	Matrícula 2007 en smlv	Matrícula en 2014	Matrícula 2014 en smlv	% aumento de 2007 a 2014	% promedio por año
Universidad Externado de Colombia			7.241.000	11,75		
Universidad EAN	3.500.000	8,07	7.197.000	11,68	106%	15,1%
Universidad Sergio Arboleda	4.462.000	10,28	7.135.000	11,58	60%	8,6%
Universidad ICESI			6.617.000	ND		
Universidad del Norte, Barranquilla	3.770.500	8,69	6.915.400	11,23	83%	11,9%
Promedios	5.047.063	12	8.684.890	14	82%	12%

Conclusiones:

1. Los incrementos de 2007 a 2014 están arriba del 60% y en algunos casos alcanzan cerca del 100% y aún del 106%.
2. El promedio del incremento de 2007 a 2014 de las 10 instituciones es del 82%.
3. Los incrementos por institución en promedio por año están arriba del 8% y en algunos casos alcanzan cerca del 14% y aún del 15,1%.
4. El promedio del incremento por año de las 10 instituciones es del 12%.
5. La totalidad de las instituciones aumentaron los costos equivalentes en número de salarios mínimos legales vigentes, en algunos casos con diferencias entre 2007 y 2014 de cinco smlv

Segundo estudio de caso: Derecho

Programas de Derecho	Matrícula semestral en 2007	Matrícula 2007 en smlv	Matrícula en 2014	Matrícula 2014 en smlv	% aumento de 2007 a 2014	% promedio por año
Universidad de Los Andes	8.165.000	18,83	13.144.000	21,34	61%	8,7%
Universidad del Rosario	5.411.000	12,48	9.710.000	15,76	79%	11,3%
Universidad Javeriana –Bogotá	5.130.000	11,83	8.721.000	14,16	70%	10,0%
Universidad Sergio Arboleda - Bogotá-	5.100.000	11,76	8.600.000	13,96	69%	9,8%
Universidad de La Sabana	5.350.000	12,34	8.210.000	13,33	53%	7,6%
Universidad Externado de Colombia	4.905.000	11,31	7.180.000	11,66	46%	6,6%
Universidad EAFIT	4.105.792	9,47	6.788.612	11,02	65%	9,3%
Universidad ICESI	3.820.000	8,81	6.736.000	10,94	76%	10,9%
Univ. Pontificia Bolivariana – Medellín	3.347.000	7,72	6.658.000	10,81	99%	14,1%
Institución Universitaria Colegios de Colombia			6.108.000	9,92		
Promedios	5.037.088	12	8.185.561	13	69%	10%

Conclusiones:

1. Los incrementos de 2007 a 2014 están arriba del 60% y en un caso alcanza cerca del 100%.
2. El promedio del incremento de 2007 a 2014 de las 10 instituciones es del 69%.
3. Los incrementos por institución en promedio por año están arriba del 6,6% y en algunos casos alcanzan cerca del 11% y aún del 14,1%.
4. El promedio del incremento por año de las 10 instituciones es del 10%.
5. La totalidad de las instituciones aumentaron los costos equivalentes en número de salarios mínimos legales vigentes, en algunos casos con diferencias entre 2007 y 2014 de tres smlv

Tercer estudio de caso: Medicina

Programas de Medicina	Matrícula semestral en 2007	Matrícula 2007 en smlv	Matrícula en 2014	Matrícula 2014 en smlv	% aumento de 2007 a 2014	% promedio por año
Universidad de Los Andes	11.630.000	26,82	17.770.000	28,85	53%	7,5%
Universidad del Rosario	8.235.000	18,99	16.910.000	27,45	105%	15,0%
Universidad Javeriana –Bogotá	8.870.000	20,45	15.005.000	24,36	69%	9,9%
Universidad El Bosque	7.560.000	17,43	13.580.000	22,05	80%	11,4%
Universidad de La Sabana	8.000.000	18,45	12.810.000	20,8	60%	8,6%
Fundación Universitaria de Ciencias de la Salud	9.054.000	20,88	11.624.000	18,87	28%	4,1%
Universidad ICESI			11.591.000	18,82		
Universidad CES	5.390.000	12,43	11.414.000	18,53	112%	16,0%
Universidad Autónoma de Bucaramanga			11.100.000	18,02		
Universidad del Norte	6.546.400	15,09	10.961.300	17,79		
Promedios	8.160.675	19	13.276.530	22	72%	10%

Conclusiones:

1. Los incrementos de 2007 a 2014 en algunos casos alcanzan superan el 100%.
2. El promedio del incremento de 2007 a 2014 de las 10 instituciones es del 72%.
3. Los incrementos por institución en promedio por año en algunos casos alcanzan el 15% y aún del 16%.
4. El promedio del incremento por año de las 10 instituciones es del 10%.
5. La totalidad de las instituciones aumentaron los costos equivalentes en número de salarios mínimos legales vigentes, en algunos casos con diferencias entre 2007 y 2014 de ocho smlv

Cuarto estudio de caso: Ingeniería Civil

Programas de Ingeniería Civil	Matrícula semestral en 2007	Matrícula 2007 en smlv	Matrícula en 2014	% aumento de 2007 a 2014	% promedio por año
Universidad de Los Andes	8.165.000	18,83	13.144.000	61%	8,7%
Universidad Javeriana – Bogotá	5.170.000	11,92	8.766.000	70%	9,9%
Universidad EAFIT	4.105.792	9,47	6.788.612	65%	9,3%
Escuela de Ingeniería de Antioquia	4.100.000	9,45	6.655.000	62%	8,9%
Universidad Javeriana – Cali			5.917.660		
Escuela Colombiana de Ingeniería (promedio)			5.892.000		
Fundación Universidad del Norte	3.367.800	7,77	5.845.300	74%	10,5%
Universidad Piloto de Colombia -Girardot-			4.571.000		
Universidad de Medellín			4.554.000		
Universidad Santo Tomás – Bogotá	2.836.000	6,54	4.545.000	60%	8,6%
Promedios	4.624.099	11	6.667.857	66%	9%

Conclusiones:

1. Los incrementos de 2007 a 2014 están por encima del 60%.
2. El promedio del incremento de 2007 a 2014 de las 10 instituciones es del 66%.
3. Los incrementos por institución en promedio por año están por encima del 8%.
4. El promedio del incremento por año de las 10 instituciones es del 9%.

RESUMEN

Programas	Matrícula semestral en 2007	Matrícula 2007 en smlv	Matrícula en 2014	Matrícula 2014 en smlv	% aumento de 2007 a 2014	% promedio por año
Programas de Administración (de empresas - de negocios)	5.047.063	12	8.684.890	14	82%	12%
Programas de Derecho	5.037.088	12	8.185.561	13	69%	10%
Programas de Medicina	8.160.675	19	13.276.530	22	72%	10%
Programas de Ingeniería Civil	4.624.099	11	6.667.857	ND	66%	9%
Promedio de la Muestra	5.717.231	13	9.203.710	-	72%	10%

Conclusiones:

1. Los incrementos de 2007 a 2014 de los programas superan el 66%.
2. El promedio del incremento de 2007 a 2014 de los 4 programas es del 72%.
3. Los incrementos por programa en promedio por año están por encima del 9%.
4. El promedio del incremento por año de las 10 instituciones es del 10%.

Por otra parte, en un estudio realizado por el Ministerio de Educación Nacional sobre la educación superior en Colombia (2012) se observa que: *“Los jóvenes que deciden ir a la universidad suelen elegir universidades públicas antes que privadas porque las matrículas suelen ser más económicas; algunos estudiantes nos dijeron que habrían preferido universidades privadas de no haber sido por el mayor costo que conllevaban”*. (Subrayado nuestro).

La observación del MEN está en línea con lo ya expresado en las bases del Plan Nacional de Desarrollo: una de las barreras de acceso a la educación superior está asociada con sus altos costos.

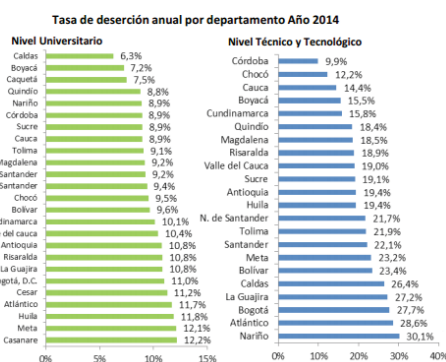
El Ministerio de Educación Nacional ha hecho importantes avances para revertir esta situación: *“En Colombia cada vez más jóvenes tienen la posibilidad de acceder a la educación superior; basta con revisar la cobertura bruta en este nivel que para hace 10 años se encontraba en el 25.8% y hoy llega al 46.1% de la población entre 17 y 21 años. Esta favorable tendencia ha significado un avance fundamental en materia de equidad si se tiene en cuenta que el 60% de los estudiantes nuevos que están ingresando a algún programa de educación técnico profesional, tecnológico y universitario, provienen de familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos, cifras inimaginables hace unos lustros”*³.

En este punto es importante aclarar que las cifras citadas por el MEN están agregando a las instituciones del sector oficial y privado y además están midiendo la totalidad de los programas en los distintos niveles de educación superior: programa de educación técnico profesional, tecnológico y universitario.

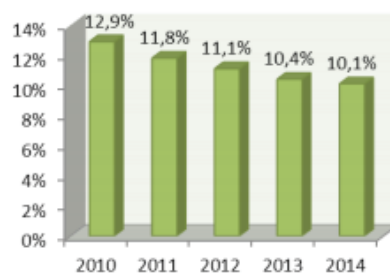
El análisis del MEN introduce una variable muy importante en el presente proyecto: el problema de la permanencia en la educación superior, para lo cual, dicha entidad hace la siguiente reflexión en el documento citado: *“para medir la dimensión de la deserción en*

educación superior el Ministerio de Educación hace seguimiento a dos indicadores claves de referencia internacional: la tasa de deserción anual y la tasa de deserción por cohorte. El primero de estos dos indicadores permite medir el comportamiento del fenómeno en el corto plazo y evidencia los esfuerzos de la política pública de un año a otro, así como los esfuerzos de las IES por atender el tema; mientras que la tasa de deserción por cohorte evidencia una tendencia estructural de cada sistema educativo en el mundo y refleja en el largo plazo la permanencia de los estudiantes que ingresaron en un mismo periodo de tiempo.

Para el primer caso, Colombia ha mostrado una evolución favorable durante los últimos 4 años (ver gráfico 2), evidenciando los efectos positivos de invertir más de 10.000 millones de pesos en acompañamiento a las IES para realizar un tratamiento integral para la prevención de la deserción. La cifra que para Colombia cerró en 10.1% en 2014, es superior a la del Reino Unido, (8,6%) e inferior a la de países como Brasil (18%) y Estados Unidos 18.3%.



Tasa de Deserción Anual – Nivel Universitario



Fuente: MEN SPADIES

3 Ministerio de Educación Nacional. *Permanencia y graduación: una apuesta por la equidad en educación superior. En Boletín Educación Superior* en cifras. Julio 8 de 2015.

Por su parte, la tasa de deserción por cohorte, que muestra la proporción de cada 100 estudiantes que desertan luego de 10 semestres, se ubica en 45,5%, lo que deja a Colombia en una posición intermedia entre México con 42%, Argentina con 43%, Venezuela con 52% y Chile con 54%. (Idem). En conclusión, el país está recorriendo una senda positiva pero requiere continuar profundizando los esfuerzos en esta materia. Hoy el tema es central en la política de calidad del Gobierno nacional y se incluyó como eje fundamental de los nuevos lineamientos de acreditación institucional de alta calidad, lanzados el pasado mes de febrero”.

Sobre esta variable, El Observatorio de la Universidad Colombiana⁴ ha planteado que: “Mientras que en 2008 la tasa de deserción registrada en programas universitarios fue del 44.9%, cifra que se repitió en 2013 (y en los programas técnicos y tecnológicos llegó al 62.4% y 53.8%), para 2014 las cifras empeoraron porque registró cerca del 47% en programas universitarios, en los tecnológicos fue del 62% y en los técnicos profesionales del 65%, respectivamente, según el Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior (Spadies). Dentro de las causas identificadas se encuentran los costos de los créditos educativos y la solicitud de exigencias como codeudos, y los elevados intereses.

En conclusión, aunque el país avanza en oportunidades de desarrollo social, el acceso y permanencia en la educación superior sigue mostrando signos fuertes de inequidad social. Una de las causas es la ausencia de un criterio rector acerca del costo de los derechos pecuniarios en la educación superior que ha conllevado a una inequidad social que como ya se vio impide el acceso de un amplio segmento de la población y por lo tanto está dificultando que se cumpla la misión que le otorgó la Constitución Política de Colombia a la educación.

Otro aspecto que se ha convertido en una forma de abuso ha sido el cobro de porcentajes (en promedio del 10%) por encima del valor de la matrícula cuando esta se realiza en forma extemporánea.

Al respecto, es importante tener en cuenta las siguientes reflexiones de Héctor Manuel Rodríguez Cortés⁵: “La principal fuente de obligaciones contractuales entre IES y estudiantes, es el contrato de matrícula que por su forma de creación, solo una parte lo redactaba y la otra los aceptaba, la doctrina lo clasificaba como un contrato atípico, hoy es un contrato nominado y tipificado, con interpretación de su contenido normativo a favor del consumidor, en el cual las condiciones se deben estipular de forma concreta, clara y completa, que pueda ser leídas a simple vista, se prohíbe la letra pequeña, se obliga a entregar copia del contrato, entre tantas otras exigencias legales que debe cumplir el contrato-matrícula. (...). Retomando el tema de la relaciones contractuales y con ello las sanciones pecuniarias

por concepto del no pago oportuno de los derechos de matrícula, es costumbre de las IES establecer en sus normas internas sanción por extemporaneidad en el pago del valor de la matrícula, sanción que se tasa en cuantía superior de la que se cobraría por concepto de intereses corrientes, porque no se está en mora, por el capital no pagado en la fecha establecida, lo que implica en términos jurídicos, abuso del derecho, asumir una facultad sancionatoria estableciendo a su arbitrio la cuantía en aras de la autonomía universitaria, es una tasación sancionatoria por un servicio que aún no se ha recibido; el servicio educación se paga por el consumidor de manera anticipada”. (Su-brayado nuestro).

Esta costumbre de cobrar matrículas extraordinarias se convirtió así en ley afectando gravemente las posibilidades de acceso de la población a la universidad. Al respecto en un concepto del Ministerio de Educación Nacional⁶ se reconoce que la situación se presenta por la falta de una norma que regule dicho cobro: “Si bien a nivel normativo no se encuentra la consagración expresa del cobro de matrícula extraordinaria, analizando en contexto las normas constitucionales y legales sobre el tema de la autonomía universitaria especialmente el artículo 28 de la Ley 30 de 1992, se encuentra que esta se concreta a la autonomía universitaria, en aplicación de la cual, estos entes pueden darse o 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. Se colige que de la potestad legal otorgada para dotarse de su propia organización interna, se concreta en la expedición de las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, en el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto.

Al respecto la Corte Constitucional, define la autonomía universitaria, como la capacidad de autorregulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior. De esta premisa se deduce la capacidad de definir el contenido de sus estatutos o reglamentos, aclarando que la autonomía no es ilimitada o sea no se convierte en soberanía universitaria; ahora bien dice la Corte “en razón a que la autonomía universitaria no es una prerrogativa absoluta, surge una pregunta obvia, ¿Dentro del contenido irreducible de la autonomía de la institución educativa, está la posibilidad de fijar fechas límites para pagos del servicio público que presta? Y la respuesta que el Alto Tribunal otorga es que sí es procedente, y se anota siempre y cuando se encuentre claramente determinado en el reglamento”.

Así mismo la Corte se interroga,... “¿Lo anterior significa que la universidad es absolutamente discrecional para autorizar las matrículas extemporáneas?”... Para responder a esa pregunta, la Corte de-

4 Información de fecha junio 29/15 de El Observatorio de la Universidad Colombiana. En http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=5845:2015-06-29-15-31-38&catid=16:noticias&Itemid=198

5 Héctor Manuel Rodríguez Cortés. Intereses que cobran IES por matrículas extraordinarias son usura (ilegales). En http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=3967:intereses-que-cobran-ies-por-matriculas-extraordinarias-son-usura-y-son-ilegales&catid=16:noticias&Itemid=198

6 Oficina Asesora Jurídica. Ministerio de Educación Nacional. Cobro matrícula extraordinaria en universidades. En <http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulo-87061.html>

cide con respeto al caso sub judice, y da concepto positivo con argumentos como la legalidad y el derecho a la igualdad. (Sentencia T-310 de mayo 6 de 1999).

Lo expuesto remite necesariamente a los estatutos y reglamentos internos de las universidades para efecto de verificar el respaldo de dicho cobro extraordinario, dado que a nivel de ley no se encuentra expresamente prohibido”.

Así mismo, el Ministerio de Educación Nacional⁷ informa en su sitio web al público en general acerca de este tema lo siguiente: “¿Se pueden cobrar valores adicionales por concepto de matrícula extraordinaria? La ley no prevé expresamente el cobro de matrícula extraordinaria, sin embargo, en ejercicio de la autonomía universitaria prevista en la Constitución Política y la Ley 30 de 1992, las instituciones de educación superior pueden fijar fechas límites para pagos del valor de la matrícula, así como fechas posteriores para su cancelación extemporánea, cuando esta posibilidad se encuentren prevista en sus reglamentos internos. **De acuerdo con sus reglamentos internos, compete a cada institución de educación superior fijar o no el porcentaje adicional que pueda ser cobrado por concepto de matrícula extraordinaria, en forma razonable**”. (Subrayado nuestro).

En este punto llama la atención el tímido concepto de la entidad rectora de la educación según el cual la institución educativa puede fijar o no el porcentaje adicional “en forma razonable”, en aras de su autonomía.

En tal estado de cosas: ¿Quién protege los derechos de las personas?

Examinamos la situación del cobro de las matrículas extraordinarias para la vigencia 2015 de los programas analizados en las tablas ya relacionadas y alcanzamos las siguientes conclusiones:

1. Las universidades han venido cobrando altos porcentajes (en general oscilan entre 5 y 20%) por este concepto sin que medie una regla por parte del Estado que establezca criterios de equidad.

2. Se incumple la obligación establecida por la Resolución número 1780, de marzo de 2010, según la cual las Instituciones de Educación Superior “deberán publicar y tener disponibles en la página de inicio de su sitio web, los valores de matrícula y demás derechos pecuniarios que cobran, así como los actos internos mediante los cuales se aprobaron tales valores señalando el incremento de los mismos cuando lo haya habido”.

A continuación se aprecian los estudios de caso:

Primer estudio de caso: Costos de la Matrícula Extraordinaria en Administración de Empresas o Negocios:

Programas de Administración (de empresas – de negocios)	Norma que establece montos de matrícula	Valores en pesos		Porcentaje
		Matrícula	Extraordinaria	
Universidad de Los Andes	ND	\$13.144.000	ND	-
Colegio de Estudios Superiores de Administración (CESA)	Acta 453 de noviembre de 2014	\$12.539.000	ND	-
Universidad de La Sabana	Acuerdo número 067 del 19 de noviembre de 2014	\$9.600.000	ND	5%
Universidad del Rosario	Decreto Rectoral número 1223 del 30 de septiembre de 2014	\$9.240.000	ND	10%
Universidad Javeriana –Bogotá – Diurno	Resolución número 618 de 2015	\$8.587.000	ND	1% primera fecha 1.5% segunda fecha
Universidad Externado de Colombia	Resolución Rectoral del 15 de octubre de 2014	\$7.308.000	ND	-
Universidad EAN	Resolución número 122 de 2014	\$7.524.000	ND	5%
Universidad Sergio Arboleda		\$7.035.000	ND	-
Universidad ICESI	Resolución número 948	\$6.825.000	ND	-
Universidad del Norte –Barranquilla–		\$7.171.400	4%	6%

Segundo estudio de caso: Costos de la Matrícula Extraordinaria en Derecho

Programas de Administración Derecho	Norma que establece Matrícula Extraordinaria	Valores en pesos		Porcentaje
		Matrícula	Extraordinaria	
Universidad de Los Andes	ND	-	-	-

7 ¿Qué conceptos básicos debe tener presentes? En: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-printer-236683.html>

Universidad del Rosario	Decreto Rectoral número 1223 del 30 de septiembre de 2014	\$9.240.000	ND	10%
Universidad Javeriana, Bogotá	Resolución número 618 de 2015	\$9.227.000	ND	1% primera fecha 1.5% segunda fecha
Universidad Sergio Arboleda, Bogotá	ND	\$8.500.000	ND	-
Universidad de la Sabana	Acuerdo número 067 del 19 de noviembre de 2014	\$9.700.000	ND	5%
Universidad Externado de Colombia	Resolución Rectoral del 15 de octubre de 2014	\$7.246.000	ND	-
Universidad EAFIT	ND	\$6.978.840	20%	10%
Universidad ICESI	Resolución número 948	\$6.580.000	ND	-
Univ. Pontificia Bolivariana, Medellín	Resolución Rectoral número 74 del 26 de noviembre de 2008	\$6.930.900	ND	10%
Institución Universitaria Colegios de Colombia	ND	ND	ND	-

Tercer estudio de caso: Costos de la Matrícula Extraordinaria en Medicina

Programas de Medicina	Norma que establece Matrícula Extraordinaria	Valores en pesos		Porcentaje
		Matrícula	Extraordinaria	
Universidad de Los Andes	ND	ND	ND	-
Universidad del Rosario	Decreto Rectoral número 1223 del 30 de septiembre de 2014	\$17.640.000	ND	10%
Universidad Javeriana, Bogotá	Resolución número 618 de 2015	ND	ND	1% primera fecha 1.5% segunda fecha
Universidad El Bosque	Acuerdo número 12891 del 2014	\$14.950.000	ND	-
Universidad de La Sabana	Acuerdo número 067 del 19 de noviembre de 2014	\$14.000.000	ND	5%
Fundación Universitaria de Ciencias de la Salud	Documento interno del 27 de agosto de 2014	\$13.505.000	ND	-
Universidad ICESI	Resolución número 948 del 22 de septiembre de 2014	\$11.435.000	ND	-
Universidad CES	ND	\$11.234.000	ND	5% extraordinaria 1. 10% extraordinaria 2.
Universidad Autónoma de Bucaramanga	ND	ND	ND	-
Universidad del Norte	ND	\$11.431.700	4%	6%

En razón a lo anterior, el Estado debe entrar a regular estas conductas que van en contravía de los derechos consagrados en la Constitución y en las normas que regulan los derechos del consumidor (en este caso, los estudiantes).

No obstante, los significativos avances, ya anotados, de la Ley 1740 en materia de inspección y vigilancia a las instituciones de educación superior, se aprecia un gran vacío en el necesario control a los derechos pecuniarios en la educación superior, por lo cual se justifica plenamente la adopción de un criterio claro para fijar dichos costos, inspirado en un principio de equidad social, tal como se propone en este proyecto de ley.

Finalmente, es importante señalar que el criterio propuesto en el actual proyecto de ley, no vulnera el principio de la autonomía universitaria, para lo cual es

pertinente invocar a la Honorable Corte Constitucional que mediante Sentencia T-068/12, Autonomía Universitaria reiteró el “Contenido y límites” de la misma, al establecer:

“El principio de autonomía universitaria, consagrado en el artículo 69 de la Carta Política, que consiste en la facultad de la que gozan las universidades para darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley, ha sido concebido por esta Corporación “como un principio de autodeterminación derivado de la Constitución, que propende por la garantía para los centros educativos de desarrollar su misión, filosofía y objetivos, en un entorno adaptado a su ideología y los fines académicos que se plantea”. La Corte ha precisado que a pesar de la naturaleza constitucional del principio de autonomía universitaria y de su importancia en el Estado Social de Derecho,

no es dable sostener que sea absoluto y, por tanto, que no encuentre límites de ninguna especie. Por el contrario, ha concluido que en su ejercicio, las instituciones educativas deben respetar los valores y principios consagrados en la Constitución, así como respetar y garantizar los derechos fundamentales, entre otros, de sus estudiantes”.

Sin duda, como se ha demostrado en este escrito, uno de esos derechos fundamentales de la población colombiana es el acceso a la educación superior con base en criterios de equidad, tal como se establece en el presente proyecto de ley.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 19 de agosto de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 087 con su correspondiente Exposición de Motivos, por el honorable Representante *Eduardo Díaz Granados Abadía*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 613 - jueves 20 de agosto de 2015

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 085 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1708 de 2014 Código de Extinción de Dominio	1
Proyecto de ley número 086 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establece la entrega de informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia	5
Proyecto de ley número 087 de 2015 Cámara, por la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 y se dictan otras disposiciones	7