

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Nadya Blel Scaff

SENADORA DE LA REPÚBLICA PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO

Bogotá D.C. octubre de 2023.

Doctor JAIME LUIS LACOUTURE Secretario General Cámara de Representantes Ciudad

ASUNTO: Radicación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se dictan medidas para reducir el costo educativo del derecho de grado y se dictan otras disposiciones".

Respetado Secretario,

En nuestra condición de Congresistas, radicamos ante la Honorable Secretaría General de la Cámara de Representantes Proyecto de Ley "Por medio de la cual se dictan medidas para reducir el costo educativo del derecho de grado y se dictan otras disposiciones" para que sea puesto a consideración de los Congresistas. Cumpliendo con el pleno de los requisitos contenidos en la Ley 5 de 1992, y con la finalidad de iniciar el trámite legislativo de esta iniciativa adjunto a esta comunicación encontrará el texto original del proyecto de ley en versión digital.

Cordialmente,

Armando Toboari

Wladimir Manera, Joliana Araque, NADIA BLEL SCAFF, Senadora de la República. AUTOR

Antonio Girardo, Ingrid Marlen Sogamoso Alfonso, Representante a la Cámara. COAUTOR

Juan Carlos Caceres

Steliana Benavides

EFRAIN CEPEDA, LIBARDO CRUZ

MARCO DANIEL PINELO

Andrés Montoya, Lidiana E. Portan, Osvaldo Barreto, Daniel Ballesteros



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Nadya Blel Scalf

SENADORA DE LA REPÚBLICA
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO

PROYECTO DE LEY N° _____.

Por medio de la cual se dictan medidas para reducir el costo educativo del derecho de grado y se dictan otras disposiciones.

La jurisprudencia Constitucional ha reiterado que la exigencia de los costos educativos no debe promoverse como barrera de acceso y materialización del derecho a la educación en sus diferentes componentes. Si bien las instituciones educativas tienen la facultad de exigir una contraprestación económica por la prestación de servicios educativos, la ausencia de entrega de los certificados y/o los títulos que acreditan la terminación satisfactoria de un ciclo educativo no constituye solamente la omisión de un trámite administrativo, sino que es una verdadera vulneración del derecho a la educación pues obstaculiza el acceso a ciclos educativos posteriores y, en otros casos, impide la permanencia dentro del mismo ciclo.

Además, tratándose de educación superior; para obtener un trabajo relacionado con la profesión, quienes adquirieron la formación correspondiente deben acreditar su idoneidad en el campo a través del otorgamiento del título. Por tanto, dilatar su expedición constituye un obstáculo a los artículos de la Carta, según los cuales "toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas", y "toda persona es libre de escoger profesión u oficio".

Por ello, la iniciativa de referencia busca limitar el costo educativo de derecho de grado de manera que corresponda exclusivamente al valor de la producción física del diploma; como forma de mermar las vulneraciones por la ausencia de entrega de certificados y/o títulos dado que se encuentran supeditados a los altos costos y el cobro de emolumentos distintos a la recuperación de la elaboración de los diplomas y garantizar el derecho a "título de grado".

La exposición de motivos que fundamenta la presente iniciativa estará estructurada de la siguiente manera:

1. Antecedentes legislativos.
2. Fundamentos Constitucionales.
3. Objeto y Justificación de la iniciativa.
4. Proposición
5. Articulado

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Nadya Blel Scaff

SENADORA DE LA REPÚBLICA
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

El legislador reconoce la necesidad de intervenir en la regulación de los costos derivados de los derechos de grado, por ello en diversas oportunidades han sido radicadas iniciativas legislativas que persiguen dicho fin, dentro de ellas destacamos:

- ✓ **Proyecto de ley N° 106 de 2013 Cámara.** Por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones. [Derechos de grado] **Autor.** Laureano Augusto Acuña Díaz.
- ✓ **Proyecto de ley N° 226 de 2015 Cámara.** "Por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones. [Derechos de grado] **Autor.** Alfredo Ape Cuello Baute
- ✓ **Proyecto de ley N° 024 de 2017 Senado.** "Por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones. [Derechos de grado] **Autor.** Nadia Georgette Blel Scaff
- ✓ **Proyecto de ley N° 108 de 2018 Cámara.** "Por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones. [Derechos de grado] **Autor.** Alfredo Ape Cuello Baute.
- ✓ **Proyecto de ley N° 217 de 2020 Cámara.** "Por medio de la cual se dictan medidas para reducir el costo educativo del derecho de grado y se dictan otras disposiciones". Autores. Nadia Blel Scaff, Alfredo Ape Cuello Baute, Emeterio Montes. Entre otros.

2. FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES.

- ✓ **SENTENCIA C-654/07.**

La Corte considera necesario advertir que cuando proceda el cobro de esos derechos de grado, estos deben corresponder proporcionalmente a los reales costos administrativos de graduación y, por tanto, deben justificarse, ser razonables y estar previamente aprobados, sin que puedan constituir un prerrequisito para graduarse, frente a quien carece de recursos y ya cumplió con todos los requerimientos académicos para la obtención de un título profesional. De tal manera, queda claro que en ningún caso podrá negarse ni posponerse la graduación de quien haya cumplido todos los requisitos académicos y sólo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias para con el centro de estudios superiores, sin perjuicio de las garantías civiles a que legalmente haya lugar. En conclusión, es exequible el literal e) del artículo 122 de la Ley 30 de 1992, que consagra el cobro de "derechos de grado" como valores que pueden exigir las universidades, en el

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Nadya Blel Scalf

SENADORA DE LA REPÚBLICA
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO

entendido de que a quienes carezcan de capacidad económica para sufragarlos, no se les podrá exigir su pago y conservan el derecho a graduarse. (Subrayado y negrilla fuera del texto).

✓ SENTENCIA T-086 DE 2008

Ahora bien, la Corte también ha señalado que el derecho fundamental a la educación se puede ver afectado mediante la omisión de la Entidad Educativa de entregar los diplomas y certificados respectivos, en cuanto estos son una demostración del esfuerzo que dispuso el estudiante durante el tiempo que estuvo vinculado al Colegio o Universidad.[5] El diploma es así un reconocimiento a dicho esfuerzo, y por consiguiente la obtención del mismo hace parte de la garantía del derecho fundamental a la educación, más aún si se piensa que en muchas circunstancias, las oportunidades laborales, que pueden mejorar sustancialmente las condiciones de vida de una persona, dependen de existencia de dichos certificados estudiantiles. (Subrayado fuera del texto).

3. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Reducir el alto costo de los derechos de grado, como consecuencia de los cobros injustificados que por este concepto se puedan estar haciendo en las instituciones de educación superior en el país, las cuales se presentan como una carga o barrera adicional al estudiante que puede limitar la continuación de sus actividades académicas o profesionales, una vez finiquitados la totalidad de los requisitos académicos para acceder al grado.

3.1. COBRO EXCESIVO DE LOS DERECHOS DE GRADO EN COLOMBIA.

La carta política colombiana faculta la prestación del servicio público de educación a entidades públicas y privadas; tratándose de estas últimas, en ejercicio de la libertad económica y de empresa e iniciativa privada, resulta ajustado al marco constitucional recibir retribución por su gestión, dentro de los límites y controles establecidos por el Estado.

De ahí que el Estado no se puede imponer a los particulares la gratuidad del servicio educativo, pues el constituyente permite que aún en el sector público se pueda exigir pago, solamente a quienes tengan la capacidad económica. Esta facultad de percibir una contraprestación por el servicio prestado no debe traducirse en como un acto de liberalidad, el legislador queda habilitado para definir el alcance del cobro de los derechos académicos, definiendo mecanismos de control que permitan garantizar el acceso a este servicio público y a la función social que la constitución le asigna a la educación.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Nadya Blel Scaff

SENADORA DE LA REPÚBLICA
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO

En ese sentido, mediante el artículo 122 de la ley 30 de 1992, el legislador faculta a las instituciones de educación superior el cobro de costos académicos entre los cuales se encuentra el literal e) que consagra los “derechos de grado”.

El cual ha advertido la Corte, “*Cuando proceda el cobro de esos derechos de grado, estos deben corresponder proporcionalmente a los reales costos administrativos de graduación y, por tanto, deben justificarse, ser razonables y estar previamente aprobados, sin que puedan constituir un prerrequisito para graduarse, frente a quien carece de recursos y ya cumplió con todos los requerimientos académicos para la obtención de un título profesional*” **Sentencia C- 654 de 2007.**

Pese a las advertencias de la Corte frente a la finalidad del cobro de derecho a grado, esta habilitación legal ha sido asumida por diversas instituciones de educación superior del país como una cláusula abierta para efectuar cobros excesivos con ocasión a este costo administrativo, estos pueden oscilar entre 100.000 y 700.00 pesos para pregrado y 500.000 a 2.000.000 para posgrados para el año 2020¹, sin existir justificación para tales diferencias, “ni claridad en relación con los costos administrativos de la expedición del diploma ni de las ceremonias de grado”.

Sin lugar a dudas, el establecimiento exagerado de este costo impacta en las garantías del derecho a la educación y ejercicio de una profesión, al constituirse como una barrera financiera para acceder al mercado laboral.

Además de ello, debe tenerse presente que el concepto “derechos de grado” no existe en la mayoría de países, ya que “*como corresponde al servicio público de educación, lo que es importante para la institución, el estudiante y la sociedad, consiste en que se certifique la capacidad de quien ejercerá una profesión, lo cual se hace con un documento idóneo, sin que tenga que convertirse en un costo adicional para el estudiante y mucho menos, un cobro que pueda oponerse a la entrega del título profesional*”².

➤ **CONCEPTO PROCURADOR.**

En concepto emitido por el Procurador en intervención ante la Corte Constitucional en Sentencia C-654/07, el Ministerio Público hace una acertada explicación frente a la constitucionalidad del cobro de derecho de grado, al tiempo que deja entrever las falencias del sistema para establecer criterios claros para su cobro, lo que ha detonado en cobros injustificados.

¹ Sondeo realizado por el autor.

² Edgardo José Maya Villazón, en su calidad de Procurador General de la Nación. Intervención sentencia C-654 de 2007.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Nadya Blal Scalf

SENADORA DE LA REPÚBLICA
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO

Manifiesta el texto de la Sentencia: El derecho de grado *“es un derecho de los estudiantes que hayan cumplido satisfactoriamente con los deberes de un programa de educación superior”*, el cual no se compra sino se adquiere por mérito y por ello la entidad educativa debe dar constancia de la satisfactoria culminación de un proceso.

En su opinión, *“no debe haber obstáculo alguno que impida al estudiante tener tal certificación que se deriva naturalmente de su derecho a la educación, por el sólo hecho de haber cumplido los deberes académicos”*, certificación que tampoco puede constituirse en impedimento al desempeño del derecho fundamental a ejercer una profesión y un trabajo, para lo cual se ha preparado el estudiante.

Sostiene que el cumplimiento de todos los requisitos del programa académico incluye las obligaciones administrativas y pecuniarias con la universidad y señala que por ello esta Corte, evitando promover la cultura del no pago, ha señalado que tales obligaciones sólo pueden ceder cuando se compruebe la real incapacidad de pago del estudiante, debiendo la institución acudir a otros mecanismos para exigir sus derechos.

Señala el Procurador que los derechos pecuniarios de las universidades deben justificarse en razones académicas y al respecto afirma que tienen derecho a cobrar por sus servicios, siendo deber del estudiante cumplir con sus obligaciones económicas y administrativas con la institución educativa, *“lo anterior, habida cuenta de la diferencia entre el principio de gratuidad que rige a las instituciones públicas y que las obliga a exigir los pagos de conformidad con la capacidad económica de los estudiantes y el principio de rentabilidad o al menos de sostenibilidad de las instituciones privadas o de economía solidaria”*.

Para el jefe del Ministerio Público es razonable que si la institución universitaria, además de la constancia, expide un diploma con algunas características estéticas y de seguridad, puede fijar por ello un valor para recuperar los costos en que incurre, sin que la expedición del diploma llegue a constituir un gasto *“innecesariamente oneroso para los estudiantes”*³.

✓ **Autonomía Universitaria no es ilimitada.**

En las disertaciones constitucionales ha quedado sentado que, tratándose de los entes de educación superior, la fijación de derechos académicos corresponde al ámbito de la autonomía que les da la Constitución (art 69), que los faculta, entre otros aspectos importantes, para expedir libremente sus propios estatutos y adoptar su régimen interno, determinando al efecto las obligaciones surgidas entre educadores y educandos.

³ Concepto del Procurador. Sentencia C-654/07 Corte Constitucional.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Nadya Blal Scalf

SENADORA DE LA REPÚBLICA
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO

Sin embargo, es importante destacar que la jurisprudencia constitucional también ha precisado, que dicha autonomía no es absoluta, tiene limitaciones fundadas en el marco del estado social de derecho y de los derechos fundamentales protegidos, en especial de aquellos que aspiran a ingresar al respectivo claustro universitario, "sino porque el legislador regula su actuación y está facultado constitucionalmente para establecer las condiciones para la creación y gestión de dichos entes educativos (art. 68 C.P.), para dictar las disposiciones con arreglo a las cuales se darán sus directivas y sus estatutos (art. 69 C.P.) y para dictar su régimen especial".

Bajo este entendido, si bien el derecho a grado es un emolumento pecuniario que la ley 30 de 1992 artículo 122 reconoce a favor de las universidades, esta facultad no es ilimitada o descontrolada; la Corte ha identificado la habilitación del legislador para desarrollar su regulación y control. Revisamos lo expuesto por la corte en sentencia **C-654/07**.

*(...) 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.***

***Que las universidades alteren la finalidad de los derechos de grado o se desborden en su cuantificación, tampoco es motivo para predicar la inconstitucionalidad, como quiera que se trata de un problema relacionado con la aplicación práctica de la norma, que no corresponde al control constitucional abstracto sino al de las autoridades encargadas de la inspección y vigilancia del servicio educativo.** (Subrayado y negrillas fuera del texto).*

En estos apartes se permite entrever que se reconoce un margen de liberalidad de las instituciones de educación superior que alteran la finalidad de los cobros de derecho de grado y desbordando su cuantificación, situación que amerita un replanteamiento de los mecanismos de control y límites a la autonomía con miras a preservar los derechos fundamentales de los educandos y la función social del servicio educativo.

3.2 ESTADÍSTICAS DE COSTOS DE DERECHOS A GRADO EDUCACIÓN SUPERIOR.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Nadya Blal Scalf

SENADORA DE LA REPÚBLICA
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO

A fin de ilustrar la variación de criterios para la definición del cobro de derechos de grado en los establecimientos de educación superior, se pone a conocimiento el siguiente sondeo realizado por el autor.

Universidad año 2022	Costo en pregrado	Costo en posgrado	Regulación
Pontificia Universidad Javeriana Sede Bogotá.	612.000	612.000	https://www.javeriana.edu.co/documentos/17504/3437771/FI-P11-OD+Derechos+pecuniarios+2022/76ff41b0-5611-4c77-bc36-90630e5aa9f7?version=1.6
Universidad Nacional de Colombia	233.400	666.700	CIRCULAR 024 DE 2021
Universidad del Rosario	949.000	949.000	DECRETO RECTORAL 1725
Universidad Jorge Tadeo Lozano	673.000	654.000	ACUERDO No. 019 octubre 6 de 2021.
Universidad de La Sabana	600.000	600.000	ACUERDO No. 074 del 17 de noviembre de 2021
Universidad de Militar Nueva Granada	556.000	598.000	Resolución 2786 de 2020
Politécnico Gran colombiano	\$ 528.100	\$ 528.100	ACUERDO 278 DE 2021
Universidad Externado de Colombia	\$841.200	\$841.200	Resolución Rectoral DP-001-2021
Universidad Pedagógica Nacional	\$94.700	\$151.600	Anexo 4 Acuerdo 009 de abril de 1997
Fundación Universidad Autónoma de Colombia	\$681.000	\$681.000	Acta 045 y 046 de 18 de diciembre de 2021
Universidad de Los Andes	\$525.000	\$525.000	https://registro.uniandes.edu.co/index.php/grados/ceremonia-colectiva
Universidad del norte	0	0	Si la información desplegada se envía con errores, deberá asumir los costos y tiempos de reexpedición de los documentos. (aprox \$620) https://www.uninorte.edu.co/web/grados/inscripcion-a-



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Nadya Blal Scalf

SENADORA DE LA REPÚBLICA
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO

PROYECTO DE LEY N° _____

Por medio de la cual se dictan medidas para reducir el costo educativo del derecho de grado, se eliminan barreras de acceso a la Educación Superior y dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA.

DECRETA

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene como objeto establecer límites al costo educativo del derecho de grado como medida para reducir el impacto económico que genera su cobro excesivo, eliminando las barreras de acceso a la educación y mercado laboral.

ARTÍCULO 2°. DERECHO DE GRADO. Es un derecho inherente al logro académico alcanzado derivado de la culminación del ciclo de formación educativa; su valor no podrá superar el costo real de la producción física del diploma con las medidas estéticas y de seguridad establecidas

No podrá exigirse dentro del costo educativo de derecho a grado obligaciones pecuniarias para la financiación de actos ceremoniales.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación atendiendo al carácter de servicio público y de función social de la educación, regulará las tarifas máximas que podrán anualmente cobrar las instituciones educativas por costos académicos asociados a derechos de grado en los distintos niveles de formación.

ARTÍCULO 3°. El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:

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

- a) Derechos de Inscripción;
- b) Derechos de Matrícula;



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Nadya Blal Scalf

SENADORA DE LA REPÚBLICA
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO

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

Parágrafo 1°. Las instituciones de educación superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo, cumpliendo con los límites establecidos para ellos, si fuere el caso; 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. En todo caso, quienes carezcan de capacidad económica para sufragar los gastos de servicio médico asistencial, no se les podrá exigir su pago y podrán acceder a los servicios.

Parágrafo 2°. 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 3°. En ningún caso podrá negarse ni posponerse la graduación de quien haya cumplido todos los requisitos académicos y sólo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias para con el centro de estudios superiores estatales u oficiales, sin perjuicio de las garantías civiles a las que legalmente haya lugar.

Parágrafo 4°. Los actos ceremoniales y sus costos derivados, deberán ser optativos para el titular del derecho de grado. El valor de los mismos será puesto en conocimiento de la comunidad educativa mediante circular interna de la Institución Educativa Superior.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Nadya Blal Scaff

SENADORA DE LA REPÚBLICA
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO

ARTÍCULO 4°. SANCIONES. Las instituciones de educación superior que contravengan las disposiciones contenidas en esta ley, les será aplicable el procedimiento sancionatorio descrito por la Ley 30 de 1992 y las disposiciones pertinentes contenidas en la Ley 1740 de 2014 o las disposiciones que las modifiquen, sustituya o complementen.

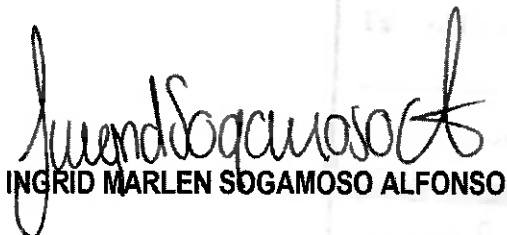
ARTÍCULO 5°. EXENCIONES TARIFA EXAMEN DE ESTADO. Los adolescente y jóvenes que pertenezcan al Grupo A y sus subgrupos en la categorización del SISBEN IV, quedarán exentos del cobro de las tarifas del Examen de Estado de la Educación Media - Saber 11 y Examen Saber Pro o los que hagan sus veces.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo de manera progresiva atendiendo al principio de sostenibilidad fiscal.

ARTÍCULO 6°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le son contrarias.



NADIA BLAL SCAFF
Senadora de la República.
AUTOR



INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO

Representante a la Cámara.
COAUTOR

M. R. C.



CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 18 de Octubre del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley 282 Acto Legislativo _____

No. _____ Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: HJ Nadia Blej
los HIR Ingrid Sugamiso y otros Asinados

SECRETARIO GENERAL