



PROYECTO DE LEY N°. _____ DE 2019

***POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL COBRO
CORRESPONDIENTE A MATRÍCULAS EXTRAORDINARIAS O
EXTEMPORÁNEAS DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN
SUPERIOR E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN PREESCOLAR,
BÁSICA Y MEDIA.***

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto regular el cobro de matrícula extraordinaria en las instituciones de educación superior e instituciones de educación preescolar, básica y media, con el fin de reducir las barreras de acceso y permanencia a este nivel educativo.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones.

a) Matrícula ordinaria: La matrícula ordinaria es el acto que cumple todo aspirante o quien viene cursando un programa académico, ante la

dependencia encargada de las admisiones, dentro de las fechas establecidas por la institución educativa en el calendario académico.

b) Matrícula extraordinaria: La matrícula extraordinaria es aquella que se realiza después del vencimiento de las fechas señaladas para la matrícula ordinaria.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, el cual 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 ordinaria.
- 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 Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley.

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°. Las instituciones de educación superior no podrán exigir ningún recargo o incremento sobre el valor de la matrícula ordinaria cuando esta se realice en forma extraordinaria o extemporánea. En todo caso, el plazo mínimo para efectuar el pago de la matrícula ordinaria no podrá ser inferior a 15 días desde la entrega del respectivo recibo de pago.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1269 de 2008, que modifica el artículo 203 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 1°. El artículo 203 de la Ley 115 de 1994, quedará así:

Artículo 203. Cuotas adicionales. Los establecimientos educativos no podrán exigir en ningún caso, por sí mismos, ni por medio de las asociaciones de padres de familia, ni de otras organizaciones, cuotas en dinero o en especie, bonos, donaciones en dinero o en especie, aportes a capital o tarifas adicionales a las aprobadas por concepto de matrículas, pensiones y cobros periódicos.

De igual manera, ningún establecimiento educativo, sin importar el régimen, podrá exigir algún recargo o establecer incrementos sobre el valor de la matrícula cuando esta se realice de forma extraordinaria o extemporánea. El Gobierno nacional tampoco podrá autorizarlos para tal efecto.

Parágrafo 1°. Los establecimientos educativos deberán entregar a los padres de familia en el momento de la matrícula la lista completa

de útiles escolares para uso pedagógico, textos, uniformes e implementos que se usarán durante el siguiente año académico, la cual debe estar previamente aprobada por el Consejo Directivo. No podrán exigir que entreguen estos materiales al establecimiento educativo.

Las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas incorporarán en sus planes de inspección y vigilancia la verificación del cumplimiento de la presente ley, para lo cual, en aquellos eventos en que se detecten abusos por parte de los establecimientos educativos, revisarán a más tardar un mes antes de la iniciación de labores escolares del correspondiente año lectivo, el listado de útiles escolares que estos propongan para sus estudiantes, y aprobará aquellos que se ajusten plenamente a su Proyecto Educativo Institucional (PEI).

Parágrafo^o2. La violación de la prohibición consagrada en este artículo será sancionada con multa que oscilará entre los cincuenta (50) y los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), previa comprobación de los hechos y, en caso de reincidencia se dispondrá el cierre definitivo del establecimiento educativo.

Parágrafo 3°. Corresponde a las Gobernaciones y Alcaldías Municipales y Distritales, cuando la educación haya sido certificada, con las Secretarías de Educación correspondientes, imponer las sanciones aquí previstas.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

JONATAN TAMAYO PEREZ

Senador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Consideraciones Generales.

El objeto de la presente ley es el de regular el cobro de matrícula extraordinaria o extemporánea que se viene adelantado por las instituciones de educación Superior así mismo las de Preescolar, Básica y Media contra los estudiantes del país, esto en razón de que no se encuentra una justificación objetiva y razonable para permitir que se continúen efectuando estos cobros que en algunos casos llegan a incrementarse hasta en un 15% respecto al valor de la matrícula ordinaria.

La legalidad del cobro de matrículas extraordinarias, a nivel normativo no se encuentra la consagración expresa del cobro de matrícula extraordinaria, sin embargo este ha perdurado en el tiempo, porque se ha entendido que hace parte de la autonomía de las instituciones educativas, especialmente en el artículo 28 de la Ley 30 de 1992, 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.

Esta práctica se ha permitido porque no existe expresamente una prohibición a nivel de ley que lo restrinja o que lo permita.

Según el profesor Fabio Sánchez, de la facultad de economía de la Universidad de los Andes, hay tres factores que inciden en la deserción de los estudiantes: 1) los problemas del entorno familiar de los jóvenes cuando esta población tiene que encontrar trabajo para generar ingresos en su hogar, sobre todo en familias de estratos bajos; 2) las debilidades académicas de los graduados, cuyas Pruebas Saber resultan ser insuficientes y, como tercer factor, 3) la limitación financiera.

Precisamente sobre ese último factor económico, el proyecto quiere tener una incidencia para que de alguna manera se otorguen herramientas que faciliten el pago de las matrículas.

La presente iniciativa ha sido de gran importancia para sectores del Congreso que en pasadas legislaturas lo radicaron como fue el caso de las Honorables ExSenadoras Doris Clemencia Vega Quiroz y Sandra Elena Villadiego quienes la presentaron ante el Senado de la República el 15 de agosto de 2017, de quienes hemos recogido sus argumentos para darle un nuevo trámite a este importante proyecto de ley de carácter social para el país.

II. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

a) Eliminación de matrículas extraordinarias en instituciones de educación superior.

La eliminación de las barreras que impiden a nuestros jóvenes y en general a nuestra ciudadanía gozar de un derecho fundamental, como el derecho a la educación, en un Estado Social de Derecho, es una tarea esencial del legislador conforme a los compromisos internacionales que ha asumido el Estado colombiano y de acuerdo a las disposiciones constitucionales que regulan la materia.

La educación ha tenido un vasto desarrollo jurisprudencial desde la Carta de 1991, al punto de considerarse un derecho susceptible de ser reclamado vía acción de tutela en determinadas circunstancias, aun cuando desde la promulgación de la actual constitución, se incluyó dentro del catálogo de derechos de carácter prestacional o dentro del capítulo de derechos económicos, sociales y culturales. Debido a ello, se ha entendido el derecho a la educación como parte integrante del desarrollo de la persona y como una de las finalidades esenciales de Estado.

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que el núcleo esencial^{[1][1]} de este derecho se compone de dos elementos transversales que se hace necesario garantizar, para su realización efectiva. Esos dos aspectos son: El acceso y la permanencia^{[2][2]}, conforme lo establecido en el artículo 67 de la Carta Política.

Frente al acceso, la Corte ha afirmado *¿que era una condición previa obvia, que implicaba la incorporación de la persona a los centros en los que se imparte educación*^{[31][3]}. Con relación a la permanencia ha sostenido:

Específicamente en materia de educación, el principio de continuidad se encuentra estrechamente relacionado con el concepto de permanencia dentro del sistema, entendido como una de las vías en la cuales debe interpretarse la garantía de acceso a la educación referida en el artículo 67 de la Constitución. Si una persona recibe el servicio de educación y por causas no imputables a ella deja de hacerlo, implícitamente ha sido excluida, aun cuando sea por un período definido de tiempo, y dicha conducta es constitucionalmente sancionable (T-454 de 2007).

Esto quiere decir, en esencia, que no puede existir una interrupción intempestiva en la prestación del servicio público de educación, sin que exista una causa que justifique aquella interrupción. No obstante, debido a la complejidad que encerraba una definición precisa del derecho a la educación, en años recientes la Corte ha decidido ampliar el margen de protección, agregando a la estructura del derecho, otros conceptos definatorios de su naturaleza, conforme a la observación número 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, de donde se concluyó que el núcleo esencial de este derecho estaría compuesto por cuatro componentes:

(i) la asequibilidad o disponibilidad del servicio, que exige garantizar la existencia de infraestructura, docentes y programas de enseñanza en

cantidad suficiente y a disposición de todos los niños, niñas y adolescentes; (ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema educativo, de eliminar todo tipo de discriminación en el mismo, y otorgar facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la adaptabilidad, que refiere a que las autoridades deben implementar acciones tendientes a garantizar la permanencia de los menores en el sistema educativo; y, (iv) la aceptabilidad, que está relacionada con la obligación del Estado de promover mecanismos que contribuyan a asegurar la calidad de los programas, contenidos y métodos de educación. (T-660 de 2013).

En este sentido, los márgenes de protección del derecho a la educación son amplísimos, por su carácter de fundamental, reconocido tempranamente por nuestro tribunal constitucional en razón de:

i) su entidad como herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución debido a que potencia la igualdad material y de oportunidades, ii) constituye un instrumento que permite la proyección social del ser humano, iii) es un elemento dignificador de la persona humana, iv) representa un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico, v) es un instrumento para la construcción de equidad social, y vi) significa un valioso medio para el desarrollo de la comunidad en general. (T-787 de 2006).

Ahora, por su naturaleza de derecho económico, social y cultural, el Estado colombiano ha asumido obligaciones concretas concernientes a

su materialización y a su realización efectiva, no solo en el ámbito interno sino en el internacional. A través de la Ley 74 de 1968, se ratificó en Colombia el Pacto Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y conforme a ello, las obligaciones allí contenidas se hicieron exigibles para el Estado colombiano.

Así las cosas, el artículo 2 del PIDESC, sostiene:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

De ahí, que la Corte Constitucional hiciera un extenso desarrollo sobre el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales^{[4][4]}, que llevó a concluir lo siguiente, sobre las obligaciones derivadas de este principio:

“impone al Estado (i) la obligación inmediata de adoptar medidas positivas (deliberadas y en un plazo razonable) para lograr una mayor realización del derecho en cuestión, de manera que la simple actitud pasiva del Estado se opone al principio en mención; (ii) la prohibición de discriminación y/o la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables; y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido. Esta prohibición de regresividad o de retroceso se erige en una presunción de inconstitucionalidad de la medida legislativa o administrativa a evaluar.

(...)

El mandato de progresividad, en los términos recién descritos, incorpora los principios de razonabilidad, de acuerdo con el cual no se pueden adoptar medidas que restrinjan en alguna medida los derechos constitucionales, si no obedecen a una razón y finalidad constitucionalmente legítimas; y el principio de proporcionalidad, con los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, destinados a evaluar que los derechos fundamentales alcancen la mayor efectividad posible, dentro de las posibilidades fácticas y jurídicas existentes. (T-845 de 2010).

En consecuencia, el Estado a través de cada una de las ramas del poder público se encuentra en la obligación de implementar políticas públicas para garantizar en mayor medida el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, que se ha obligado a reconocer a través de su introducción en la carta política, de instrumentos internacionales o por medio de vías jurisprudenciales.

En este estado de cosas, se hace imperiosa la obligación de concertar medidas tendientes a eliminar cualquier tipo de barreras que puedan resultar lesivas, en términos de garantizar los niveles de protección requeridos para un despliegue integral del derecho, atendiendo a los elementos estructurales del núcleo esencial que lo compone. En sintonía con lo expuesto, se hace más que razonable considerar la eliminación definitiva del cobro de matrículas extraordinarias en las instituciones de educación superior en Colombia, que se instituye como un obstáculo evidente al acceso y la permanencia al sistema de

educación superior, sobre todo, a grupos vulnerables que difícilmente pueden hacerse a los recursos necesarios para costear una matrícula en una institución educativa.

El Ministerio de Educación ha reconocido que no existe disposición legal alguna concerniente al cobro de matrícula extraordinaria. De este modo, se ha señalado que el fundamento primario para este tipo de cobro es la autonomía universitaria, que se consolida como una garantía inescindible de la institución de educación superior, contenida en el artículo 28 de la Ley 30 de 1992 y que la Corte ha definido de la siguiente manera:

“La capacidad de autorregulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior”.

En cuanto a su contenido, ha dicho que comprende principalmente dos grandes facultades, (i) la dirección ideológica del centro educativo, lo cual determina su particularidad y su especial condición filosófica en la sociedad pluralista y participativa. Para ello la universidad cuenta con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación, y (ii) la potestad de establecer su propia organización interna, esto significa concretamente que la Universidad autónomamente puede adoptar ¿las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes. (T-152 de 2015).

Sin embargo, este derecho reconocido a los establecimientos de educación superior, no constituye una garantía absoluta. Como cualquier otro derecho existen límites precisos que permiten armonizar su ejercicio con el despliegue de otros derechos en cabeza, por ejemplo, de sus estudiantes y de la ciudadanía en general.

Los límites a la autonomía universitaria se encuentran definidos por la propia Carta Política a través de: (i) la facultad que el artículo 67 le otorga a las autoridades del Estado para regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, y para garantizar el adecuado cubrimiento del servicio; (ii) la competencia que el artículo 69 le atribuye al legislador para expedir las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, (iii) el amplio margen de configuración política que el artículo 150-23 le reconoce al Congreso para expedir las leyes que regirán la prestación efectiva de los servicios públicos, entre los que se cuenta el de educación, y, finalmente, (iv) el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales, derivado de la obligación que el artículo 2° de la Carta le impone a las autoridades de la República para garantizar y propender por la efectividad de todos los derechos ciudadanos. (T-933 de 2005).

En este orden de ideas, más allá de que exista un nivel importante de autonomía en cabeza de las instituciones universitarias, eso no es óbice, para limitar las facultades con las que cuenta el legislador para abordar con suficiencia aquellos problemas que constituyen un exceso en el ejercicio de aquella autonomía, en este caso, el aumento

desproporcionado e injustificado del valor de la matrícula por el no pago en la fecha establecida para tal efecto.

No podría alegarse por parte de las instituciones de educación superior, que la eliminación del cobro de matrículas extraordinarios podría traducirse en un trastorno sustancial de sus finanzas, por cuanto las sumas recaudadas por este concepto resultan irrisorias en relación con la cantidad de recursos que les ingresan semestre a semestre. Como contrapartida, los incrementos sí resultan lesivos y gravosos para la economía de muchos estudiantes, que en Colombia, junto con sus padres en su mayoría, realizan esfuerzos superlativos para recaudar el dinero necesario y acceder a un programa de formación superior en el país.

Según cifras del Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior, del Ministerio de Educación Nacional, para el año 2015 en el nivel de formación universitario, existen notables diferencias en la tasa de deserción alcanzadas para los estudiantes de acuerdo al nivel de ingresos de sus familias. Mientras los estudiantes de familias con ingresos mayores a siete Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (smmlv) alcanzan una deserción del 41,08%, aquellos que provienen de familias con menores ingresos llegan a niveles cercanos al 50%. Esto demuestra que los estudiantes de familias con bajos ingresos representan unos mayores niveles de deserción de sus instituciones universitarias, lo que nos lleva a concluir que la falta de recursos económicos, como es evidente, es una circunstancia que condiciona la permanencia del estudiante en el sistema educativo.

Ahora, según el boletín del Ministerio de Educación de agosto de 2016, relacionado con los factores de deserción en materia de educación superior, demuestran que la escases de recursos económicos junto con otro tipo de factores socio económicos, como los bajos niveles educativos de los padres, generan un mayor nivel de riesgo de deserción en comparación con aquellos estudiantes que hacen parte de una familia con una solvencia económica considerable. En este sentido, se hace imposible mantener, en defensa de nuestros estudiantes más vulnerables, de clase media - baja y en general de nuestra ciudadanía, cobros adicionales al valor de las matrículas que por sí mismas constituyen un esfuerzo económico de consideración para nuestras familias colombianas.

Y como salta a la vista, la imposición de costos adicionales al valor de la matrícula, que en algunas universidades son exorbitantes, no solo atentan contra la permanencia del estudiante, sino también contra el acceso de aquellos jóvenes que por primera vez pretenden ingresar al sistema de educación superior, y que como antes se mencionó, golpea en mayor medida, a aquellos que provienen de familias en condiciones de vulnerabilidad o precariedad económica.

La importancia de la eliminación de estos cobros por parte de nuestras instituciones de educación superior, constituye un paso importante en la supresión de una inequidad indiscutible en donde la educación se ha transformado de un derecho a un privilegio de unos pocos, debido a la onerosidad exponencial que significa la permanencia

e inicio de un carrera universitaria y en algunos casos de un programa de formación técnica o tecnológica.

b) Eliminación de matrículas extraordinarias en instituciones de educación preescolar, básica y media.

El mismo sustento argumentativo cabe para sostener esta medida en instituciones de educación preescolar, básica y media, con el distintivo de que los afectados por este tipo de cobros en estos niveles de educación son menores de edad, lo que implica la asunción de una posición mucho más estricta en razón de la garantía de sus derechos.

En este sentido, afirma la Corte, en Sentencia T-348 de 2016:

Los menores de edad son sujetos de especial protección y sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás. Respecto del derecho a la educación, ello se materializa en el deber que se encuentra en cabeza no solo del Estado, quien tiene un rol primordial, sino también de la familia y de la sociedad, estos últimos en desarrollo de los principios de corresponsabilidad y solidaridad, de velar porque los niños y las niñas tengan las condiciones necesarias para que puedan acceder al sistema educativo.

Y agrega, en líneas posteriores:

La accesibilidad implica la obligación del Estado de asegurar el acceso de todas las personas a la educación en condiciones de igualdad y libres de toda forma de discriminación, así como facilidades en términos

geográficos y económicos para acceder al servicio. En este orden, como lo señala la Observación número 13 antes mencionada, la accesibilidad consta de tres (3) dimensiones: (i) la no discriminación, (ii) la accesibilidad material, y (iii) la accesibilidad económica.

En este contexto, la libertad de configuración legislativa en materia del derecho a la educación de los menores es mucho más amplia y mucho más estricta, en razón de los valores fundamentales que se encuentran en juego. Por este motivo, son escasos los argumentos que pudieran figurar en contra de esta medida, pues el beneficio es más que evidente, mucho más para aquellos estudiantes que no gozan de las mejores condiciones económicas.

Las cifras de escolarización en educación preescolar, básica y media aún no son las más alentadoras, lo que significa que las medidas que se han tomado a lo largo de los años no han sido lo suficientemente eficaces para destruir esas barreras en el acceso al sistema educativo, que se hacen infranqueables, por la inactividad de nuestras instituciones estatales en la eliminación de aquellos obstáculos que impiden lograr una igualdad real y efectiva.

Ahora, es preciso aclarar que, si bien es cierto, nuestro sistema educativo requiere una reforma estructural que permita abordar con entereza los problemas que impiden un progreso sustantivo en materia de escolarización y mejores niveles de aprendizaje, eso no obsta, para que el Congreso de la República pose inerte ante los problemas que

son evidentes, mientras se pretende un mayor nivel de consenso para impulsar una reforma integral a nuestro sistema educativo.

El derecho a una educación acarrea la obligación correlativa del Estado de adoptar medidas deliberadas y concretas orientadas a hacer la enseñanza accesible tanto desde el punto de vista físico como económico; la omisión de este deber vulnera los derechos a la educación y a la igualdad de oportunidades. (T-458 de 2013).

Por todo lo anterior, este proyecto no es cosa distinta, que el cumplimiento de una obligación que por años ha evadido el Estado colombiano, en la concertación de medidas encaminadas a construir escenarios propicios para el acceso, la permanencia y la garantía en condiciones de equidad e igualdad de un derecho fundamental como el de la educación, conforme a los compromisos nacionales e internacionales que ha asumido Colombia en su etapa anterior y posterior a la Constitución de 1991.

JONATAN TAMAYO PEREZ

Senador

^[1] El núcleo esencial se ha definido como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas. En sentido negativo debe entenderse el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental. O, también, puede verse como la parte del derecho fundamental que no admite restricción porque en caso de hacerlo resulta impracticable o se desnaturaliza su ejercicio o su necesaria protección. C -756 de 2008.

^[2] Ver, entre otras, sentencias: T-290 de 1996, T-571 de 1999, T-1677 de 2000, T-698 de 2010, T-845 de 2010.

^[3] Sentencia T-660 de 2013.

^{[4][4]} En este sentido, ver Observación General Nro. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, sobre el alcance de las obligaciones estatales en la aplicación del PIDESC.