



H.S Doris Clemencia Vega Quiroz

Proyecto de Ley No. de 2017 “Por medio de la cual se regula el cobro correspondiente a matriculas extraordinarias o extemporáneas de las instituciones de educación superior”

Bogotá, D. C., agosto 15 de 2017

Doctor
EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Presidente
Senado de la República

Asunto: Radicación Proyecto de ley

Respetado Senador Cepeda:

En mi condición de Senadora de la República y con las facultades que me otorga la legislación Colombiana me dispongo a radicar ante el Senado el presente proyecto de ley Por medio de la cual se regula el cobro correspondiente a matriculas extraordinarias o extemporáneas de las instituciones de educación superior

En este sentido, presento a consideración del Congreso esta iniciativa para darle el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas para que sea Ley de la República

Atentamente

DORIS VEGA QUIROZ
Senadora de la República
Partido Opción Ciudadana

SANDRA VILLADIEGO
Senadora de la República
Partido de la U



H.S Doris Clemencia Vega Quiroz

Proyecto de Ley No. de 2017 “Por medio de la cual se regula el cobro correspondiente a matrículas extraordinarias o extemporáneas de las instituciones de educación superior”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto regular el cobro de matrícula extraordinaria adelantado por las instituciones de educación Superior 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 1º Las instituciones de educación superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo, y



H.S Doris Clemencia Vega Quiroz

aqueños 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.

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

DORIS VEGA QUIROZ
Senadora de la República
Partido Opción Ciudadana

SANDRA VILLADIEGO
Senadora de la República
Partido de la U



H.S Doris Clemencia Vega Quiroz

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. 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 a 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%¹ respecto al valor de la matrícula ordinaria.

De acuerdo a un concepto del Ministerio de Educación Nacional, en el que se pretende explicar la legalidad del cobro de matrículas extraordinarias, se evidencia que 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 universitaria, 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.

Sin embargo, el concepto del ministerio deja sobre la mesa que esta práctica se ha permitido porque no existe expresamente una prohibición a nivel de ley que lo restrinja o que lo permita.

2. Justificación de la Iniciativa

La presente iniciativa tiene como fin último el de reducir las barreras de acceso y permanencia a la educación superior de la población colombiana, la situación que atraviesa el país en este sentido no es muy alentadora, sólo en el caso de Bogotá se gradúan como bachilleres unos 82.546 jóvenes que se tienen que enfrentar a diferentes barreras de acceso.

¹ Universidad la Gran Colombia, programa de Derecho. Periodo 2017 4P.



H.S Doris Clemencia Vega Quiroz

Según cifras del Ministerio de Educación, con corte al mes de agosto del 2015, solo el 41,2 % de los estudiantes de colegios oficiales y el 56,4 % de no oficiales, para una tasa de 48,5%, aparecen en los registros de absorción a la educación superior.

Esto quiere decir que de 100 estudiantes que finalizaron grado 11, solo 48 ingresaron a la educación superior el año inmediatamente siguiente a la culminación de la educación media.

En cuanto a cifras de deserción en la educación superior, estas siguen siendo preocupantes. Según el Ministerio de Educación (MEN), el índice de deserción escolar en la educación superior fue de 10,1 % en el 2014 y 9,25 % en el 2015. Para los expertos de la cartera, las principales causas que se han identificado para que los bachilleres no accedan a la educación superior y para que se presente ese porcentaje de deserción en las universidades, son la falta de recursos económicos.

Según el profesor Fabio Sánchez², de la facultad de economía de la Universidad de los Andes, hay tres factores que inciden en esta situación: 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; las debilidades académicas de los graduados, cuyas Pruebas Saber resultan ser insuficientes y, como tercer factor, la limitación financiera.

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

2.1 Jurisprudencia de la Corte Constitucional

El cobro de elevados valores en las matrículas efectivamente resulta ser un limitante al ingreso a la educación superior, sin embargo este factor no puede definirse mediante una ley ordinaria en tanto que corresponde a las instituciones definir sus valor bajo el principio constitucional de soberanía universitaria; al respecto la Corte Constitucional plantea lo anterior en los siguientes términos:

² Diario el Tiempo. “De cada 100 graduados, sólo 48 ingresaron a la educación superior” 28 de Julio de 2016.



H.S Doris Clemencia Vega Quiroz

“Dentro de las garantías constitucionales relacionadas con la educación se consagra una adicional del artículo 69 de la Constitución relacionada con la autonomía universitaria, la cual “encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo.

Este precepto ha sido entendido por la jurisprudencia de esta Corporación como “la capacidad de autodeterminación otorgada a las instituciones de educación superior para cumplir con la misión y objetivos que les son propios”, es decir, como “una garantía que permite a los entes de educación superior darse su propia normatividad, estructura y concepción ideológica, con el fin de lograr un desarrollo autónomo e independiente de la comunidad educativa, sin la injerencia del poder político”.

En esta definición se destacan las dos “vertientes” que integran la figura en estudio, “de un lado, 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, de otro lado, la potestad para dotarse de su propia organización interna, lo cual se concreta en las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, en el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes

Así concebida, se ha reconocido que del derecho a la autonomía universitaria derivan ciertas posibilidades concretas de actuación en cabeza de los establecimientos educativos, dentro de las cuales se cuentan: (...) (vi) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (vii) administrar sus propios bienes y recursos” (Subrayado fuera del texto original)

Como se observa, es claro que las Instituciones de Educación Superior cuentan con una autonomía dada por la Constitución Política de Colombia en su artículo 69, de la misma manera, por la ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la educación” en su artículo 28 el cual reza que la autonomía universitaria reconoce a las universidades el derecho a “darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y



H.S Doris Clemencia Vega Quiroz

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 función institucional”

Sin embargo, tal autonomía otorgada por la Constitución y la Ley no resulta siendo soberana; al respecto la Corte Constitucional también ha reconocido en diferentes sentencias que tal autonomía no resulta ser ilimitada, tal es el caso de la Sentencia T-310/99 en la que se determina lo siguiente:

“La autonomía universitaria no es soberanía educativa, pues si bien otorga un margen amplio de discrecionalidad a la institución superior le impide la arbitrariedad, como quiera que “únicamente las actuaciones legítimas de los centros de educación superior se encuentran amparadas por la protección constitucional”.

*La autonomía universitaria encuentra límites claramente definidos por la propia Constitución, a saber: a) la enseñanza está sometida a la inspección y vigilancia del Presidente de la República; b) la prestación del servicio público de la educación exige el cumplimiento estricto de la ley. **Por ende, la autonomía universitaria no excluye la acción legislativa, como quiera que ésta “no significa que haya despojado al legislador del ejercicio de regulación que le corresponde,** c) el respeto por los derechos fundamentales también limita la autonomía universitaria”³ (Subrayado fuera del texto original)*

Como se examina en la sentencia, a pesar de la autonomía de la que disponen las instituciones universitarias, esta no excluye ni limita la función legislativa del Congreso de la República, el legislador mantiene su ejercicio de regulación que le permite ejercer justicia social a fin de propiciar los escenarios necesarios que permitan entre otras cosas el acceso y permanencia a la educación universitaria.

Así las cosas, el derecho de las Instituciones Universitarias a adoptar su reglamento y fijar los procedimientos a los que se va a someter, no es absoluto sino que se encuentra limitado fundamentalmente por “el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales, derivado de la obligación que

³ Sentencia T-310/99. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.



H.S Doris Clemencia Vega Quiroz

el artículo 2° que la Carta le impone a las autoridades de la República para garantizar y propender por la efectividad de todos los derechos ciudadanos.

Por otro lado, en cuanto al caso en particular, la misma Corte Constitucional se ha pronunciado mediante Sentencia T-974/99 de la siguiente forma:

*“La Sala debe, adicionalmente, ante esta situación insistir en el hecho de que las prácticas de las autoridades de los centros universitarios, mediante las cuales se consienta **la realización de matrículas extemporáneas “sin justificaciones objetivas y razonables”, además de atentar contra la estabilidad administrativa, presupuestal y financiera de dichos entes, como ya se dijo, desvirtúan en sí mismo el propósito que persigue el proceso de formación educativo y atenta contra el derecho a la educación de los estudiantes**”⁴ (Subrayado fuera del texto original)*

Igualmente al referirse al derecho a la educación dispone:

*“Esta Sala en anterior providencia, al referirse acerca del derecho a la educación señaló que **constituye un derecho fundamental, esencial e inherente a los seres humanos para su desarrollo integral y armónico** dentro del respectivo entorno sociocultural, en tanto configura elemento dignificador de la persona y medio de acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y los demás bienes y valores de la cultura”. (Subrayado fuera de texto original)*

De lo anterior podemos concluir que al ser el derecho a la educación catalogado como un derecho fundamental, es preciso protegerlo y dar las herramientas necesarias para su acceso por parte de esta corporación. No se puede permitir que se cobren valores exagerados que no tengan una justificación razonable ni objetiva, es necesario establecer ciertos límites que permitan el desarrollo y cumplimientos de los derechos consagrados por la Constitución del 91.

2.2. Casos particulares

⁴ Sentencia T-974/99. Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis.



H.S Doris Clemencia Vega Quiroz

En el siguiente apartado se consideran algunos ejemplos de la situación que se viene presentando actualmente frente al caso de los cobros correspondientes a matrículas extraordinarias.

a) Universidad de los Andes⁵:

La Universidad de acuerdo al cronograma del presente año establece tres fechas para realizar los pagos correspondientes al valor de la matrícula de la siguiente manera:

Primer vencimiento	16 de Diciembre de 2016
Segundo Vencimiento	22 de Diciembre de 2016
Tercer Vencimiento	12 de Enero de 2017

Para tales efectos, el segundo pago tendría un recargo del 5% sobre el valor de la matrícula y el tercer pago un recargo del 10%, esto quiere decir que si el valor de la matrícula para el primer semestre del 2017 estaba en \$15.402.000, el costo en el primer pago incrementaría \$770.100 quedando en \$16.172.000 y si el pago se efectuaba en durante el periodo que comprende el tercer vencimiento, la matrícula incrementaría a \$ 1.540.200 quedando en \$16.942.200.

b) Universidad Cooperativa de Colombia:⁶

Es el proceso de pago de derechos pecuniarios por concepto de matrícula que se realiza por fuera de las fechas establecidas en el calendario académico, para la matrícula ordinaria. La matrícula extraordinaria causa un recargo obligatorio del 10% sobre el valor liquidado como derecho de matrícula, con plazo máximo para pago hasta el viernes de la primera semana de inicio de clases conforme al calendario académico para el respectivo periodo o ciclo lectivo.

De tal manera que para el 2016 la matrícula en la universidad se encontraba en \$4.379.091 el incremento sería de 10% lo que significa un aumento a \$4.817.000.

⁵ Procesos de matrícula, Universidad de los Andes, Bogotá 2017-10.

⁶ Consejo Superior Universitario, Acuerdo No 220 "Por medio del cual se actualiza la reglamentación de los aspectos económicos señalados en el reglamento estudiantil de la Universidad Cooperativa de Colombia". 27 de Octubre de 2014.



H.S Doris Clemencia Vega Quiroz

c) Corporación Universitaria Rafael Núñez.

En el 2014 salió a la luz pública que Estudiantes de la Corporación Universitaria Rafael Núñez, denunciaron un exceso en cobro de matrícula. La queja se encontraba planteaba de la siguiente manera: “Anteayer nos entregaron los recibos de pago con un aumento de un millón diecisiete mil ochocientos pesos, un alza que no socializaron ni explicaron con anterioridad. El semestre pasado la matrícula ordinaria tuvo un valor de \$5.652.162 y la extraordinaria de \$5.931.972, para el otro año tendríamos que pagar \$6.670.040 y una extraordinaria de \$7.200.040, una diferencia bastante grande”, dijo Kevin Arango, estudiante de décimo semestre de medicina en la Núñez.

d) Universidad de San Buenaventura Cartagena:⁷

Los valores por concepto de matrícula extraordinaria y extemporánea para los estudiantes de pregrado serán del 10% y el 15% respectivamente sobre el valor de la matrícula ordinaria, para los estudiantes de posgrado el recargo por extraordinaria y extemporánea se establecen en 5% y 10% respectivamente sobre el valor de la matrícula.

Así las cosas, para un estudiante de arquitectura en la universidad el incremento por matrícula extemporánea sería de \$419.900 para el año 2017; para un estudiante de derecho el incremento sería de \$373.400 y para un estudiante de Psicología el incremento sería de \$382.300.

Con los datos suministrados se evidencia que los cobros a un estudiante que por diferentes circunstancias no pudo cancelar el costo de la matrícula dentro de las fechas establecidas es realmente elevado, y en la actualidad las instituciones universitarias no tienen un límite legal que les impida seguir incrementando estos cobros a su antojo.

3. Modificaciones a la Ley 30 de 1992 "Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior".

Ley 30 de 1992 "Por la cual se	Proyecto de Ley No. de 2017 "Por
---------------------------------------	---

⁷ Universidad de San Buenaventura, Seccional Cartagena. Resolución de rectoría No 614. “Por la cual se establecen los valores de las matrículas y demás derechos pecuniarios para el año 2017”. 22 de Septiembre de 2016.

organiza el servicio público de la educación superior".	medio de la cual se regula el cobro correspondiente a matrículas extraordinarias o extemporáneas de las instituciones de educación superior"
<p>Artículo 122. Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de educación superior son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> Derechos de inscripción; Derechos de matrícula; Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios; Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente; Derechos de grado y Literal declarado Derechos de expedición de certificados y constancias. <p>Parágrafo 1º 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.</p>	<p>Artículo 2. Modifíquese el artículo 122 de la Ley30, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 122. Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> Derechos de inscripción. Derechos de matrícula <u>ordinaria</u>. Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios. Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente. Derechos de grado. Derechos de expedición de certificados y constancias. <p>Parágrafo 1º 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.</p>

<p>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.</p>	<p>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.</p> <p><u>Parágrafo 3. Las instituciones de educación superior no podrán exigir ningún recargo o incremento sobre el valor de la matrícula 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..</u></p>
--	--

DORIS VEGA QUIROZ
Senadora de la República
Partido Opción Ciudadana

SANDRA VILLADIEGO
Senadora de la República
Partido de la U