



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1637

Bogotá, D. C., miércoles, 17 de noviembre de 2021

EDICIÓN DE 15 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se regulan los derechos de grado de las instituciones de educación superior
y se dictan otras disposiciones.*

INFORME PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 148 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS DERECHOS DE GRADO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EXPOSICION DE MOTIVOS

CONTENIDO

- I. ANTECEDENTES
- II. OBJETO
- III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY
- IV. CONSIDERACIONES DEL PONENTE
- V. MARCO NORMATIVO
- VI. CONSIDERACIONES SOCIALES
- VII. CONCEPTO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
- VIII. IMPACTO FISCAL
- IX. CONFLICTO DE INTERESES
- X. PLIEGO DE MODIFICACIONES
- XI. PROPOSICIÓN

En atención al articulado puesto en consideración de los honorables Representantes me permito exponer los siguientes argumentos:

I. ANTECEDENTES

Este proyecto es de iniciativa congresional, busca recoger el espíritu de diferentes Proyectos de Ley que han sido presentados desde el año 2012 por diferentes congresistas.

• **Proyecto de ley N° 169 de 2012 Cámara.** "Por medio de la cual se reglamenta el cobro de los derechos de grado por parte de las instituciones educativas". [Derechos de grado] Autor. Laureano Augusto Acuña Díaz.

• **Proyecto de ley N° 288 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° 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. Fue archivado en razón del artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

• **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. Al igual que los demás proyectos fue archivado por lo consagrado en el artículo 190 de la ley 5 de 1992 debido a que no surtió su segundo debate en las fechas estipuladas.

• **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, Buenaventura León León, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Jaime Felipe Lozada Polanco y Silvio José Carrasquilla. Fue archivado por la misma razón que los previos.

• **Proyecto de Ley No. 248 de 2019 Cámara:** "Por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la ley 30 de 1992". [Derechos de grado] Autor: Martha Villalba Hodwalker, Emeterio Montes de Castro, Milene Jarava Díaz y Ciro Rodríguez Pinzón. Fue archivado por la misma razón que los previos.

• Actualmente, cursa en el Congreso el **Proyecto de ley No. 217 de 2020 Cámara:** "Por medio de la cual se dictan medidas para reducir el costo efectivo del derecho de grado y se dictan otras disposiciones" [Derechos de grado], de los congresistas Alfredo Ape Cuello Baute, Yamil Hernando Arana Padaui, Emeterio Jose Montes de Castro, entre otros.

<p>• También se encuentra en curso el Proyecto de ley No. 322 de Senado: “Por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado y se dictan otras disposiciones” [Derechos de grado], de los congresistas Criselda Lobo, Victoria Sandino Simanca, entre otros</p> <p>Todos estos proyectos, y el presente, buscan establecer un marco adecuado para el pago de los derechos de grados, con lo cual, no se presenten abusos injustificados y que se den acciones reales para romper brechas de desigualdad y barreras para el acceso y finalización de la educación superior.</p> <p>El presente proyecto fue radicado en Secretaría de Cámara de Representantes por los congresistas Víctor Manuel Ortiz Joya, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Alexander Harley Bermúdez Lasso, César Augusto Lorduy Maldonado, Karina Estefanía Rojano Palacio, Enrique Cabrales Baquero, Faber Alberto Muñoz Cerón, John Arley Murillo Benítez, y Eloy Chichi Quintero Romero, siendo designado como ponente el Honorable Representante a la Cámara, AQUILEO MEDINA ARTEAGA, en conformidad a la ley tercera de 1992, la competencia le correspondió a la Comisión Sexta Constitucional, cuyo texto está publicado en la Gaceta del Congreso número 961 de 2021.</p> <p>El día 26 de octubre del presente año, el texto propuesto fue aprobado por unanimidad en primer debate de Comisión Sexta de Cámara de Representantes, donde fueron avaladas tres proposiciones en sus artículos.</p> <p>II. OBJETO</p> <p>Este tiene por objeto regular los costos de los derechos de grado que deben pagar los estudiantes para poder finalizar los estudios académicos de las instituciones universitarias. Con lo cual, se permitan eliminar las barreras económicas para la finalización de los estudios universitarios y que esta población puede contribuir a la dinámica del mercado laboral, a saber, una mejor capacitación que permita mejorar la competitividad de los profesionales de nuestro país.</p> <p>La iniciativa reconoce la jurisprudencia emanada por la Corte Constitucional y la autonomía universitaria en nuestro país. Con este marco de referencia, este proyecto de ley busca que se encamine al propósito de cerrar brechas de</p>	<p>desigualdad y permitir el acceso real a la educación superior sin ningún tipo de restricciones.</p> <p>III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</p> <p>Es una función del Estado colombiano fomentar la graduación de los estudiantes, con lo cual implica que el Estado debe, progresivamente, eliminar las barreras que impidan ese proceso de graduación. Es así como los cobros exorbitantes e injustos son una barrera para el logro de la graduación, de allí que sea necesario, atendiendo a la autonomía universitaria y lo planteado por la Corte, establecer unas directrices en la materia.</p> <p>El marco normativo y Constitucional permite realizar cambios en la búsqueda de los fines esenciales del Estado, entre los cuales se encuentra la educación gratuita en las instituciones del Estado, que como también lo establece la Corte Constitucional “sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”, dado que debemos establecer medidas para que, especialmente las poblaciones más desfavorecidas, puedan realmente alcanzar el proceso de grado, puesto que no es solamente garantizar el acceso a los estudios superiores, sino también la finalización de los mismos, donde se mide el impacto real de las medidas de acceso a la educación superior.</p> <p>Diversos estudios han presentado que, en medio de los efectos del Covid-19 se presenta que “El número de bachilleres que entrarán a la universidad está empezando a disminuir y las condiciones subyacentes de la educación superior harán que el sector educativo sea particularmente vulnerable”.</p> <p>Por lo cual, el presente proyecto de ley tiene por objeto regular los costos de los derechos de grado que deben pagar los estudiantes para poder finalizar los estudios académicos en las instituciones universitarias. La educación ha sido vinculada como determinante del crecimiento y en un sentido amplio del desarrollo, es fundamental fortalecer el acceso, promoción y graduación de la educación superior como una medida para mejorar los índices de competitividad de nuestro país y fortalecer el tejido productivo del mismo. De esta manera, plantea:</p>
<p>1) La iniciativa legislativa reconoce la jurisprudencia emanada por la Corte Constitucional y la autonomía universitaria en nuestro país.</p> <p>2) El proyecto de ley determina que el costo de los derechos de grado se establecerá conforme a dos criterios, el primero que se exonera del pago a los estudiantes de los estratos 1, 2 y 3, y segundo, que para los estudiantes de estrato 4, 5 y 6, el costo no podrá superar el 18% del salario mínimo legal vigente (estamos hablando que según el salario mínimo actual que es de \$908.526, no podría ser mayor a \$163.534 mil pesos).</p> <p>3) También establece que el costo de los derechos de expedición de certificados y constancias no podrá superar a un día de Salario Mínimo Legal Mensual Vigente, es decir para la anualidad actual \$30.284.</p> <p>4) Finalmente, con este proyecto de ley se propone que ninguna Institución de educación superior (IES) podrá negar el grado, dado que este es un derecho inherente al logro académico de los estudiantes en los diferentes programas.</p> <p>PARA LOS ESTRATOS 1, 2 Y 3 EXONERACIÓN EN EL COSTO DE DERECHOS DE GRADO Y PARA LOS ESTRATOS 4, 5 Y 6 NO PODRÁ SER MAYOR AL 18% DEL SALARIO MÍNIMO LEGAL VIGENTE.</p> <p>Los costos del diploma de grado cuestan entre 20 y 30 mil pesos, la ceremonia tendría un valor para el estudiante de alrededor de 120 mil pesos (incluyendo la virtual) lo cual da un total alrededor de 150 mil pesos. Ahora bien, el Salario Mínimo Legal Vigente para el año 2021 es de \$908.526, siendo el 18% el equivalente a \$164.534. Lo que se pretende es que el valor a pagar para los estratos 4, 5 y 6 por los derechos de grado tenga un mínimo valor en el costo, que no podría ser mayor a \$164.534.</p> <p>1- Los derechos de grado incluyen el costo de la ceremonia de graduación, sin embargo, el derecho a recibir el título profesional es un derecho independiente de esas ceremonias.</p> <p>2- El cobro que exigen las universidades por derechos de grado debe ser equivalente al costo de la producción física del diploma y la ceremonia, en cuanto tal, se evaluó a la luz del coste de producción (papel, sellos, impresión,</p>	<p>características estéticas) y el valor relativo en respecto a la ceremonia en conjunto de aspirantes a grado.</p> <p>3- El criterio de razonabilidad para que las instituciones de educación, de conformidad con la ley, no cobren en exceso.</p> <p>4- Las actuales circunstancias económicas y social, implican que un incremento en materia en servicios públicos, seguridad, mantenimiento y muchas otras obligaciones. De allí que este costo, se equipara al costo real y no sería un cobro excesivo, en otras palabras, se busca un término proporcional.</p> <p>5- Las circunstancias de salud, económicas y sociales, derivadas del covid-19, han significado un aumento de las ceremonias virtuales. En este sentido, no es justificable cobro que exceda el costo del diploma y la ceremonia. Al igual, debemos considerar la diferencia de las regiones, puesto que también tiene implicaciones para que el logro y el derecho a la educación se complete.</p> <p>6- El Congreso de la República puede intervenir para fijar criterios claros y ponderados que no hagan oneroso y exorbitantes el cobro de los mismo, aclarando la vaguedad semántica que se encuentra actualmente.</p> <p>IV. CONSIDERACIONES DEL PONENTE</p> <p>Debemos tener en cuenta que esta iniciativa legislativa pretende regular los costos de grado que se generan al momento en que los estudiantes cursan sus materias, finalizan las practicas o pasantías, los seminarios, aprueban sus tesis y cumplen con todos los requisitos para optar a su grado, cobijando a las 83 instituciones públicas, a las 203 instituciones privadas, para un total de 296 instituciones de educación superior que deberán acoger esta normatividad.</p> <p>Según lo expuesto, aproximadamente medio millón de estudiantes al año se verán beneficiados, en especial los estudiantes de estratos 1, 2 y 3, que en las universidades públicas representan el 97% del total de la población estudiantil, los cuales no tendrán que pagar un solo peso por el concepto de derechos de grado.</p>

<p>En el censo que estipula anualmente el Ministerio de Educación, observamos que para el año 2020 se matricularon 1.203.895 estudiantes del sector oficial y 1.151.708 estudiantes del sector privado, de los cuales 1.529.788 estaban en el nivel universitario, 581.479 en el nivel tecnológico, 68.903 en el nivel de técnico profesional, 64.460 en el nivel de maestría, 87.077 en el nivel de especialización universitaria, 65 en el nivel de especialización técnico profesional, 12.146 en el nivel de especialización tecnológica, 5.221 en el nivel de especialización médico quirúrgica, 6.464 en el nivel de doctorado, para un total de 2.355.603 estudiantes matriculados que aspiran culminar sus estudios y obtener su grado.</p> <p>Dicho lo anterior, debemos analizar la estadística de graduados, en cuanto al sector oficial se gradúan anualmente 192.232 personas, y para el sector privado se gradúan 257.691 personas, de lo cual se deriva 225.515 personas para el nivel universitario, 95.293 del nivel tecnológico, 25.045 del nivel para maestría, 19.996 del nivel técnico profesional, 71.365 del nivel de especialización universitaria, 67 del nivel de especialización técnico profesional, 9.696 del nivel de especialización técnico profesional, 9.696 del nivel de especialización tecnológica, 1.960 del nivel de especialización médico quirúrgica, y 986 del nivel de doctorado, lo que arroja un total de 449.923 estudiantes que logran graduarse anualmente.</p> <p>Como se puede observar existe un amplio margen entre la cantidad de personas que se matriculan a los diferentes niveles de educación superior cada año que corresponde a 2.355.603 y los estudiantes que logran graduarse que corresponde a 449.932 personas anualmente, es decir, tan solo el 19.10% de los estudiantes están logrando graduarse al año, y si tenemos en cuenta que los cursos culminan cada semestre, tan solo 224.966 estudiantes se gradúan cada semestre, es decir, un 9.55% del total de los matriculados, cifra muy baja teniendo en comparación al censo poblacional de estudiantes.</p> <p>Los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior han tenido que conseguir recursos para sufragar los altos costos de los derechos de grado para obtener su anhelado diploma y posteriormente, para sumar más gastos, la mayoría de los graduados deben tramitar sus matrículas o tarjetas profesionales que les generan más pérdidas económicas para poder empezar a buscar trabajo en el ejercicio propio de su profesión. Sumado a esto tenemos que cerca del 39% de los estudiantes tienen algún tipo de financiación para sus estudios y un 79% de los estudiantes reciben recursos de sus padres para la materia educativa superior, ya que las cifras de desempleo juvenil son exorbitantes.</p>	<p>Las cifras que se cobran por concepto de "derechos de grado" han sido objeto de muchos escándalos y críticas, mucho estudiantes exaltaron su voz de auxilio ante estos altos costos, pues a pesar de que llevo la pandemia generada por el COVID-19 lo que obligo a un aislamiento total preventivo y llevo a tomar medidas a las instituciones educativas del país para dictar clases virtuales y que todos los tramites se llevaran de esta forma, incluyendo los grados, se siguió cobrando el 100% del valor de estos derechos de grado, a pesar de no celebrarse ceremonia, no utilizarse las instalaciones de las instituciones y por ende, no gastar bienes y servicios de las mismas, tan solo se realizaba una reunión virtual para felicitarlos y se entregaban los diplomas de forma virtual y por correo físico, lo cual evidentemente disminuía el costo final para los estudiantes, pero esto no ocurrió.</p> <p>Esta propuesta legislativa no busca desfinanciar las instituciones de educación superior ya que este es un concepto netamente generado por los derechos de grado, por el contrario, busca incentivar a que más jóvenes ingresen a realizar sus estudios, a que se animen al evidenciar que existen leyes que les imponen un control y vigilancia a estas instituciones para tasar sus cobros, y que pueden acceder con mas facilidad y con menor preocupación al momento de conseguir recursos, y que la población de graduados anualmente aumente, y esto puede lograrse con apoyo del gobierno nacional, pues siempre he sido gestor de una política pública de gratuidad educativa.</p> <p>Observamos que esta iniciativa no impacta de manera directa las finanzas de las instituciones de educación superior, pues estos cobros siempre se han determinado como "derechos de grado", mas no por otros conceptos como cobros administrativos o financiamiento a las instituciones, por lo que se ha determinado mediante unas series de cotizaciones que los costos de un diploma oscilan los \$20.000 a \$30.000 dependiendo del diseño y cantidad (teniendo en cuenta que siempre se entrega el diploma y acta de grado sin enmarcar y solo en una copia original) y los costos de una ceremonia (sin costos de alimentación y bebidas) representa un precio promedio de \$100.000, y los costos de las medidas de seguridad y custodia que no superan los \$30.000 teniendo en cuenta las funciones propias de todas las instituciones de velar por la veracidad y protección de sus documentos, igualmente las opciones adicionales para las ceremonias puede ser optativo de común acuerdo con los graduandos para que así se establezcan costos adicionales según los bienes y servicios que se requieran, los cuales serán de carácter voluntario.</p>
<p>Sumado lo anterior, su promedio se acerca al valor del 18% del SMLMV que se traduce en \$163.534, y precisamente se establece en base al salario mínimo teniendo en cuenta que el gobierno nacional cada año decreta su aumento lo que iría en concordancia con el aumento de los costos de los bienes y servicios que se requieren para estos derechos de grado.</p> <p>De esta forma, son muchos los argumentos que nos llevan a impulsar de manera positiva esta ponencia para el presente proyecto de ley, pues los legisladores somos los representantes del pueblo y debemos trabajar para que nuestros ciudadanos tengan un pleno ejercicio de sus derechos, nuestros jóvenes son el futuro y merecen tener una educación totalmente gratuita en todos sus aspectos y sobre todo de alta calidad, de esta manera las instituciones solo podrán cobrar los valores reales que se generan por cuenta de la papelería de los diplomas, verificación y custodia de los mismos y los gastos de ceremonia, para que de esta manera todos pueden graduarse a tiempo y así poder ingresar con mejor preparación al mercado laboral versátil e internacional de nuestra actualidad.</p> <p>V. MARCO NORMATIVO</p> <p>Este Proyecto de Ley tiene como origen las facultades Constitucionales del Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y facultan al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:</p> <p><i>"Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.</i></p> <p><i>El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes".</i></p> <p>(...)</p> <p><i>"Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.</i></p>	<p><i>No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.</i></p> <p><i>Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.</i></p> <p><i>Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado¹.</i></p> <p>De igual manera, la Constitución Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia legislativa (art. 150) y establece el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes. Dentro de éste, todo ordenamiento constitucional establece qué sujetos se encuentran habilitados para la presentación de proyectos que luego se convertirán en mandatos legislativos. En este orden, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que <i>"la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que éste proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como éste, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República."</i></p> <p>Corte Constitucional, Sentencia C-1707 de 2000, Magistrada Ponente, Cristina Pardo Schlesinger. En relación con las iniciativas que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (art. 154 inciso 2o. CP.), es decir las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, desde sus inicios, la Corte Constitucional en la Sentencia C-040 de 1993, ha señalado en que <i>"en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante,</i></p>

¹ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.

<p>solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”</p> <p>En desarrollo de la citada sentencia de la Corte Constitucional, se concluye que “en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.</p> <p>No obstante, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley. Ha dicho la Corte que de “conformidad con el espíritu del artículo 154 Superior, el cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, es posible que se presente un aval gubernamental posterior al acto de presentación del proyecto. Ello constituye además un desarrollo del mandato previsto en el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, que establece que “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”</p> <p>Al estudiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la posibilidad de admitir el aval gubernamental en materias cuya iniciativa se encuentra reservada al ejecutivo, se concluye que tal aval debe contar con unos requisitos para ser considerado una forma de subsanación de la falta de iniciativa gubernamental en cumplimiento del artículo 154 superior. A continuación, se refieren algunas de estas decisiones, con el fin de extraer las reglas establecidas por la jurisprudencia:</p> <p>En la Sentencia C-1707 de 2000, al examinar las objeciones presidenciales presentadas respecto del proyecto de ley 26/98 Senado – 207/99 Cámara, el Congreso de la República había procedido a adicionar el contenido material del artículo 187 de la Ley 100 de 1993, en el sentido de exonerar a los pensionados que recibían hasta dos salarios/ mínimos mensuales, del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a la prestación de los servicios de salud dentro del Sistema de Seguridad Social. El Gobierno Nacional objetó la</p>	<p>constitucionalidad del citado proyecto, por considerar que su objeto era la creación de una exención al pago de una contribución parafiscal que debía haberse tramitado a iniciativa del Gobierno, tal como lo exigía el artículo 154 de la Carta Política.</p> <p>La Corte en esta ocasión explicó la naturaleza del aval gubernamental dado a (i) los proyectos de ley correspondientes a la iniciativa ejecutiva exclusiva, cuando los mismos no hayan sido presentados por el Gobierno, o (ii) a las modificaciones que a los proyectos de iniciativa legislativa privativa del ejecutivo introduzca el Congreso de la República durante el trámite parlamentario. Al respecto, sostuvo que dicho aval en ambos casos era una forma de ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental. Sobre el particular señaló:</p> <p>“...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”</p> <p>En la Sentencia C-807 de 2001, la Corte reflexionó nuevamente sobre la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley correspondiente a la iniciativa privativa del Ejecutivo, encontrando que si bien dicha posibilidad se ajustaba a la Carta, al respecto existían ciertas restricciones constitucionales que impedían</p>
<p>“adicionar nuevas materias o contenidos”; no obstante, dichas adiciones podían ser objeto del aval gubernamental, que las convalidaba.</p> <p>“La Corte, a partir de la consideración integral de los conceptos de iniciativa legislativa y debate parlamentario, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 142 del Reglamento del Congreso, ha afirmado la posibilidad de convalidar el trámite de un proyecto de ley, que siendo de iniciativa privativa del Gobierno, haya tenido un origen distinto.”</p> <p>Reiterando los criterios sentados en torno a la naturaleza jurídica del aval gubernamental dado a proyectos de asuntos de iniciativa privativa del ejecutivo, en la Sentencia C-121 de 2003, la Corte recordó que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo.</p> <p>Además, en esta misma Sentencia la Corte expuso los requisitos que debe cumplir el aval gubernamental como expresión del derecho de iniciativa legislativa privativa que le corresponde al ejecutivo. Al respecto indicó (i) que dicho aval podía provenir de un ministro, no siendo necesaria la expresión del consentimiento del propio Presidente de la República; (ii) no obstante, el ministro debía ser el titular de la cartera que tuviera relación con los temas materia del proyecto; (iii) finalmente, el aval debía producirse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias de ambas Cámaras.</p> <p>“Es de recordar que para esta Corporación ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos “por intermedio de los ministros”, quienes además son sus voceros.”</p>	<p>Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además, es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley.” Sentencia C-121 de 2003. M.P Clara Inés Vargas Hernández.</p> <p>En la Sentencia C-370 de 2004, la Corte insistió en la necesidad de que exista un aval gubernamental que convalide aquellas iniciativas congresuales o modificaciones introducidas por las cámaras a proyectos de ley en curso cuando decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. No obstante, aclaró que dicho aval no exigía ser presentado por escrito.</p> <p>“... la Corte recuerda que de acuerdo con el segundo inciso del artículo 154 superior “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”</p> <p>En este sentido es claro que las disposiciones contenidas en la Ley 818 de 2003 referentes a exenciones tributarias debían contar con la iniciativa del Gobierno para poder ser aprobadas por el Congreso de la República.</p> <p>Empero, como lo ha explicado la Corte, el requisito señalado en el segundo inciso del artículo 154 superior no necesariamente debía cumplirse mediante la presentación por parte del gobierno del proyecto o de las proposiciones tendientes a modificarlo, sino que bastaba la manifestación de su aval a las mismas durante el trámite del proyecto”.</p> <p>Como requisitos de dicho aval, la Corte ha señalado que “(i) el consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe necesariamente haber sido expresado dentro del trámite legislativo. Dijo la providencia “La iniciativa</p>

gubernamental exclusiva no sólo se manifiesta en el momento de la presentación inicial del proyecto de ley por el Gobierno, sino que también se ejerce mediante el aval ejecutivo impartido a los proyectos en curso, relativos a las materias sobre las que recae tal iniciativa privilegiada"; (ii) puede ser expreso o tácito; (iii) no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales; (iv) el aval no tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. La Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente y (v) en cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que éste debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias".

Así la Corte ha concluido "que la iniciativa reservada, entendida como la atribución establecida constitucionalmente a ciertos sujetos en relación con determinadas materias, para la presentación de proyectos de ley ante el Congreso, no se circunscribe al acto formal de presentación, sino que puede entenderse cumplida en virtud de actuaciones posteriores dentro del trámite parlamentario. En este orden, resulta admisible un aval posterior, siempre y cuando se cumplan los requisitos desarrollados con anterioridad".

"Así, la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política" Sentencia C 066-2018.

Respecto a la autonomía universitaria, esta se encuentra consagrada en la carta magna en el artículo 69: "Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la Ley", lo cual es ratificado en su autonomía e independencia en el artículo 113, tal y como lo expresó la Corte Constitucional en la sentencia C-220 de 1997: "Las universidades oficiales, al igual que el Banco de la República y la CNTV, son órganos autónomos del Estado, que por su naturaleza y funciones no integran ninguna de las ramas del poder público y que por lo tanto no admiten ser categorizadas como uno de ellos, mucho menos como establecimientos públicos,

pues ello implicaría someterlas a la tutela e injerencia del poder ejecutivo, del cual quiso de manera expresa preservarlas el Constituyente."

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA:

Lo cual se complementa con el artículo segundo de la Ley 30 de 1992 que establece que: "El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente ley, garantiza la autonomía universitaria, fomenta el acceso y la graduación de los estudiantes y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior". De tal modo, que es una función del Estado colombiano fomentar la graduación de los estudiantes, con lo cual implica que el Estado debe, progresivamente, eliminar las barreras que impidan ese proceso de graduación. Es así como los cobros exorbitantes e injustos son una barrera para el logro de la graduación, de allí que sea necesario, atendiendo a la autonomía universitaria y lo planteado por la Corte, establecer unas directrices en la materia.

Esta posibilidad se entiende dado que la autonomía no significa autarquía, independencia. Puesto que está sometido a límites legales de la ley, y que el Estado y la Ley establecerán condiciones para su creación y gestión como lo estableció el artículo 68 en su inciso primero. Más aún, en el artículo 67 en el inciso quinto de la Constitución Política es clara en establecer que corresponde al Estado regular y ejercer inspección y vigilancia. Con ello, se permite, dentro de la Constitución y la Ley, realizar los cambios en la búsqueda de los fines esenciales del Estado, entre los cuales se encuentra la educación gratuita en las instituciones del Estado, que como también lo establece ese mismo artículo "sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos" Dado que debemos establecer medidas para que, especialmente las poblaciones más desfavorecidas, pueden realmente alcanzar el proceso de grado, puesto que no es solamente garantizar el acceso, sino también la finalización de los mismos, donde se mide el impacto real de las medidas de acceso a la educación superior.

Al mismo tiempo, no se debe olvidar que en artículo 152 de la Constitución definió que es responsabilidad del legislador regular los derechos fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección, con lo cual, se encontraría el derecho a la educación en sus diferentes aspectos, incluido de forma indirecta los derechos de grado.

DERECHOS DE GRADO:

Ahora bien, en este horizonte normativo, debemos considerar que en diferentes instancias se ha manifestado que los costos educativos no deben representar una barrera para el acceso y materialización del derecho fundamental a la educación, lo cual debe ser contemplado en toda su complejidad. Si bien, la Corte manifestó que las instituciones tienen la facultad de exigir una contraprestación económica en la sentencia C-654/07: "las universidades sí están autorizadas constitucionalmente para establecer estipendios como contraprestación del servicio educativo, bajo control y vigilancia del Estado, de modo que el legislador en ejercicio de su facultad de configuración podía posibilitar que esas instituciones fijen retribución". También declaró que la ausencia de títulos o certificados constituyen una vulneración al derecho a la educación, puesto que supone un obstáculo para finalizar los ciclos educativos e impide continuar o bien con otros estudios posteriores o la inclusión en el mercado laboral en el caso de los estudiantes de pregrado de las diferentes instituciones.

Así mismo, la Corte consideró "necesario advertir que cuando proceda el cobro de esos derechos de grado, éstos 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."

Finalmente, si bien los derechos de grado son un logro académico y está en armonía con lo establecido en el artículo 122 de la Constitución, no debemos olvidar que actualmente existen vacíos respecto a la determinación de los costos académicos que cubren estos derechos, tal y como lo manifestó, el ex procurador Edgardo Maya Villazón en su concepto en el marco de la Sentencia C-654/07.

VI. CONSIDERACIONES SOCIALES:

Entre algunos datos de los costos de derecho de grados se encuentra que, en la Universidad Industrial de Santander, en el artículo 21 del Estatuto general establece que respecto a los programas de posgrados y nivel técnico es respecto al medio salario mínimo legal vigente y los programas profesionales de pregrado es con base al valor de la matrícula que se determina según la capacidad socioeconómica del núcleo familiar:

RUBRO PRESUPUESTAL	PPFO DEFINITIVO	RECIBIDO	% PPTO DEFINITIVO	% RECIBIDO
11400010 DERECHOS DE GRADO - PREGRADO PRESENCIAL	\$ 1.425.137.400	\$ 865.568.330	0,54%	0,34%
11400020 DERECHOS DE GRADO - PREGRADO A DISTANCIA	\$ 381.058.280	\$ 346.533.650	0,14%	0,14%
11400030 DERECHOS DE GRADO - ESPECIALIZACION	\$ 68.032.640	\$ 140.474.176	0,03%	0,00%
11400040 DERECHOS DE GRADO - MAESTRIA	\$ 343.896.480	\$ 126.012.500	0,13%	0,00%
11400050 DERECHOS DE GRADO - DOCTORADO	\$ 109.898.800	\$ 9.556.000	0,04%	0,00%
TOTAL - DERECHOS DE GRADO	\$ 2.328.523.600	\$ 1.488.550.106	0,88%	0,58%
TOTAL - FONDO COMUN	\$ 264.993.017.899	\$ 258.270.295.538		

De igual manera, la Universidad Nacional de Colombia establece los costos de los derechos de grado teniendo en cuenta el salario diario legal mensual vigente que para diciembre de 2020 fueron los siguientes costos:

DOCUMENTO O TRÁMITE	PREGRADO	COSTO EN PESOS	POSGRADO	COSTO EN PESOS
(...)				
Derechos de grado - Ceremonia Colectiva	Siete (7.0) puntos	212.000.00	Veinte (20.0) puntos	605.700.00
Derechos de grado - Grado Individual	Diez (10.0) puntos	302.900.00	Veinticinco (25.0) puntos	757.100.00

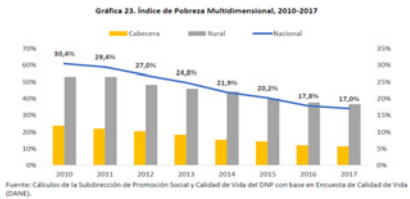
Con un recaudo histórico de:

AÑO	PREGRADO	POSGRADO	TOTAL
2015	\$821.936.000,00	\$1.475.676.000,00	\$2.297.612.000,00
2016	\$918.256.300,00	\$1.700.979.600,00	\$2.619.235.900,00
2017	\$1.036.042.000,00	\$1.996.216.200,00	\$3.032.258.200,00
2018	\$1.085.596.500,00	\$2.225.284.800,00	\$3.310.881.300,00
2019	\$1.084.431.600,00	\$2.248.296.000,00	\$3.332.727.600,00
2020	\$1.018.148.100,00	\$2.206.204.000,00	\$3.224.352.100,00
TOTAL	\$5.964.410.500,00	\$11.852.656.600,00	\$17.817.067.100,00

² Respuesta derecha de petición a la UIS

Teniendo en consideración, que una buena parte de la población de estudiantes universitarios son jóvenes, debemos considerar la situación de este grupo poblacional. En sentido, es importante mencionar el más reciente estudio elaborado sobre empleo juvenil por la Universidad Libre con las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) y el Ministerio de Trabajo, según el cual en Colombia existen cerca de 3.400.000 jóvenes sin empleo.³

Una situación que se ve reflejado en otros aspectos como la pobreza, y la brecha rural-urbano, es así que para 2010 el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) rural era el doble del de las cabeceras y en 2017 era tres veces más. (Departamento Nacional de Planeación, 2018. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022).



Tomando como partida esta información, debemos considerar que la educación ha sido vinculada como determinante del crecimiento y en un sentido ampliado del desarrollo⁵, es así que es fundamental fortalecer el acceso, promoción y graduación de la educación superior como una medida para mejorar los índices de competitividad de nuestro país y fortalecer el tejido productivo del mismo.

³ UNIVERSIDAD LIBRE. La Universidad Libre revela preocupante radiografía del desempleo juvenil en Colombia. Disponible en Internet: <http://www.unilibre.edu.co/bogota/ul/noticias/noticias-universitarias/3548-la-universidad-libre-revela-preocupante-radiografia-del-desempleo-juvenil-en-colombia>

⁴ Tomado de: Departamento Nacional de Planeación, 2018. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

⁵ Lombana Coy, Jahir. Pertinencia de la educación en la competitividad Zona Próxima, núm. 16, enero-junio, 2012, pp. 68-85

Otro aspecto relevante, es que según Carlos Andrés Brando⁶, en medio de los efectos del Covid-19 se presenta que “el número de bachilleres que entrarán a la universidad está empezando a disminuir, el alto gasto relativo en educación sugiere que los techos no están lejos, es decir, que difícilmente aumentarán más y finalmente, el acelerado progreso de la cobertura educativa nos deja en la etapa más difícil: la de la universalización.

La COVID-19 agudizará la situación de las universidades a medida que los hogares padecen los efectos de la recesión. Las condiciones subyacentes de la educación superior harán que el sector educativo sea particularmente vulnerable.”

Más aún, debemos considerar las condiciones integrales que impiden el rompimiento de barreras de la integración en la educación superior, de allí que debemos, promover medidas para una apertura real para el ejercicio del derecho a la educación. Los jóvenes y la población piden medidas para garantizar la educación, y la regulación de los costos de los derechos de grado es una de estas medidas adecuadas.

En ese orden de ideas, el proyecto de ley pretende viabilizar la obligación que le corresponde al Estado, en el sentido de adoptar las medidas necesarias para que se tutele el goce efectivo al derecho fundamental a la educación superior y así, se evite la deserción de los estudiantes. Ahora bien, sobre la deserción escolar el Ministerio de Educación lo define como aquella “(...) situación a la que se enfrenta un estudiante cuando aspira y no logra concluir su proyecto educativo, considerándose como desertor a aquel individuo que siendo estudiante de una institución de educación superior no presenta actividad académica durante dos semestres académicos consecutivos, lo cual equivale a un año de inactividad académica. En algunas investigaciones este comportamiento se denomina como “primera deserción” (firstdrop-out) ya que no se puede establecer si pasado este período el individuo retomará o no sus estudios o si decidirá iniciar otro programa académico (...)”².

⁶ Brando, Carlos Andrés. La educación superior en aprietos y la COVID-19 no la ayuda. Razón pública. 20 de abril de 2020. Consultado en: <https://razonpublica.com/la-educacion-superior-aprietos-la-covid-19-no-la-ayuda/>

Así mismo, el Ministerio de Educación se ha enfocado en combatir la deserción universitaria, y ha catalogado principalmente cinco (5) causas de deserción, a saber:

- a) Problemas personales: el estudiante experimenta cambios familiares o personales que lo obligan a abandonar el programa en curso;
- b) Socioeconómicos: el estudiante presenta problemas financieros para continuar con el pago de la matrícula o la manutención;
- c) Académico: el nivel académico no le permite al estudiante pasar con éxito las asignaturas del plan de estudios de la carrera en curso;
- d) Orientación vocacional: el estudiante no conoce sus aptitudes vocacionales y
- e) Institucional: el estudiante no se identifica con la institución de educación superior (instalaciones, espacios de bienestar universitario, normatividad académica).

Así las cosas, ante la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Instituciones de Educación Superior -públicas y privadas- mediante la adopción de estrategias que faciliten los mecanismos financieros que hagan posible el goce de la educación, el presente proyecto de ley pretende implementar medidas que alivien el ámbito socioeconómico como causal de deserción al estudiantado universitario, específicamente, atacando las adversidades socioeconómicas.

En sentido lato, las causas socioeconómicas que repercuten directamente en la decisión de abandonar los estudios superiores por parte del estudiante deben entenderse como la principal causa de abandono del sistema de educación superior en nuestro país -equivalentes al 42.5% de la deserción total- y se discriminan de la siguiente manera: (i) Bajos ingresos familiares, 54.9%; (ii) Desempleo cabeza de familia, 25.5%; (iii) Incompatibilidad entre trabajo y estudio, 14.9% y (iv) Falta de apoyo familiar, 5.9 %³.

Igualmente, dentro de los factores socioeconómicos se concibe una nueva categoría, relacionada con la situación económica precaria del estudiante, constituido por los bajos ingresos, el desempleo y la incompatibilidad entre trabajo y estudio, como las causas primordiales del abandono estudiantil en las Universidades Colombianas. La situación económica precaria del estudiante desertor se ratifica por el estrato social del que procede, en efecto: 48.3% son de estrato 2, 36.7% se les ubicó en el estrato 3; el 10.8% son de estrato 1, y solo el 4.2% corresponden al estrato 4. Otro elemento a tener en cuenta es que el sostenimiento económico de los desertores depende ostensiblemente de su familia (86.7%), y como los estratos 1 y 2 dependen más de una economía informal o

empleo disfrazado, sus ingresos además de ser exclusivamente para subsistir, no son constantes, de modo que siempre están expuestos a la incertidumbre de no generar los ingresos suficientes. Cuando las economías familiares son frágiles es difícil pretender un apoyo económico sostenible a lo largo de toda la carrera para el mantenimiento del estudiante, pues las necesidades de la familia priorizan el trabajo al estudio. De ahí que la falta de apoyo familiar (5.9%) tenga que ver directamente con la situación de precariedad antes analizada.

VII. CONCEPTO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Previo solicitud, mediante oficio con radicado No. 49924/2021 fechado del día 03 de noviembre de 2021, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se permite allegar concepto para el presente proyecto de ley, de donde se pueden sustraer los siguientes argumentos:

“Al respecto, es importante tener en cuenta que el artículo 69 de la Constitución Política garantiza la autonomía universitaria, cuyo fundamento reside 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 y financiero del ente educativo”³ y cuyo ámbito abarca la posibilidad de estos establecimientos de “(...) (i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iv) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (v) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (vi) administrar sus propios bienes y recursos (...)” (Subrayas fuera del texto)

Así las cosas, en cuanto al cobro de derechos pecuniarios, la Corte Constitucional, en sentencia C-654 de 2007, ha enfatizado que “no es cierto que esté prohibido constitucionalmente a las universidades el cobro de derechos académicos, ni que éstos deban ser gratuitos, pues la Carta permite que aún en el sector público se pueda exigir pago, pero solamente a quienes

tienen capacidad económica; con mayor razón, la retribución está justificada en el sector privado, donde se la considera como debida contraprestación por el servicio educativo desplegado por particulares". Por ejemplo, señaló frente a la posibilidad de cobrar valores adicionales en las matrículas que "(...) la institución educativa superior, en ejercicio de su autonomía, puede aprobar matrículas extraordinarias, si esa decisión se encuentra justificada objetivamente (...)".

Dicho esto, se entiende que las Instituciones de Educación Superior (IES) tienen la facultad de definir el valor que por concepto de matrícula y derechos pecuniarios deban cancelar sus aspirantes y estudiantes, lógicamente en el entendido que deben ser razonables y proporcionales al servicio educativo que estén ofreciendo, tal como lo ha reiterado la Corte Constitucional en sentencia T-037 de 2012:

"1.5 No obstante lo anterior, la Corte también ha reconocido que las instituciones educativas tienen derecho a exigir contraprestaciones económicas por su servicio, máxime si se trata de entidades privadas. Aunque esta potestad no es de carácter fundamental, sí tiene asidero en el artículo 67 superior que dispone que "la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos", y el artículo 68 que prevé que "los particulares podrán fundar establecimientos educativos".

Bajo estas consideraciones, la limitación propuesta podría estar viciada de inconstitucionalidad por violación al artículo 69 Superior. Así mismo, su eventual financiación por parte de la Nación podría conllevar un impacto en términos presupuestales al reducir una fuente de financiación de las IES públicas que tendría que ser compensado y que no está contemplado en el Presupuesto General de la Nación, ni en las estimaciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) ni en el Marco de Gasto de los Sectores.

De otro lado, se destaca que desde el ordenamiento jurídico colombiano se ha buscado garantizar el acceso a la educación superior a las personas, especialmente en favor de aquellos grupos poblacionales que se encuentran en mayor vulnerabilidad, a través de la eliminación de cualquier barrera que impida su introducción y continuidad dentro del sistema educativo.

Expuesto lo anterior, se procede a dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es necesario decir que con relación al estudio del impacto fiscal la Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, señala que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, como lo relata: "En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo."

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

En consecuencia, y teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional es el director de la economía nacional es el Ministerio de Hacienda y Crédito público quien debe proporcionar el estudio de impacto fiscal de la presente iniciativa si es que hay lugar a ello, de conformidad a lo estipulado en la sentencia de constitucionalidad 315 del 2008.

Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.

Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al

Esto se ha llevado a cabo, por ejemplo, a través del artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 "Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones", el cual propende por el acceso a la educación superior para los jóvenes de las familias más vulnerables.

Por lo anterior, esta Cartera, a su vez, pone de presente que se debe dar cumplimiento al Artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en virtud del cual todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente".

En razón a las anteriores propuestas y comentarios esbozados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el presente ponente considera de manera parcial las observaciones, razón por la cual en el siguiente aparte del impacto fiscal se expresarán las justificaciones que se consideran oportunas al texto precitado.

VIII. IMPACTO FISCAL

Debemos tener en cuenta que el Gobierno Nacional tiene designado a cada ministerio una temática específica, para su control, supervisión, ejecución y planeación, para el presente proyecto de ley, se trata de un tema que se inmiscuye en el sector de la educación a nivel nacional, teniendo un impacto directo en todas las instituciones de educación superior del país, para lo que se requería que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitiera su concepto, el cual realizo de manera afable, precisando que debe "se debe dar cumplimiento al Artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en virtud del cual todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento".

procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.

Al respecto, sobre proyecto de ley que han tenido como objeto regular los derechos de grado en las Instituciones de Educación Superior, el Ministerio de Educación Nacional ha presentado un análisis en sus comentarios de los posibles impactos financieros de esta medida, construido a partir de los datos aportados por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES). "La siguiente información presentada corresponde a los valores reportados por las instituciones de educación superior por el concepto de derechos de grado a cobrar en el año 20184, actualizados a la presente anualidad, teniendo en cuenta la variación del Índice de Precios al Consumidor – IPC", estableció en uno de sus conceptos el Ministerio de Educación Nacional.

Tabla No.1. Valores e ingresos por Derechos de Grado IES Colombia

CONCEPTO	SECTOR	
	IES PRIVADA	IES PÚBLICA
Valor promedio Pregrado por estudiante 2018	\$ 552.321	\$ 320.563
Valor promedio Posgrado por estudiante 2018	\$ 651.341	\$ 438.294
Ingreso promedio IES Pregrado 2018	\$ 590.700.031	\$ 1.055.679.610
Ingreso promedio IES Posgrado 2018	\$ 433.240.118	\$ 245.193.445
Monto total ingresado 2020 por sector*	\$ 176.293.845.002	\$ 101.450.874.887
Total ingresado por ambos sectores	\$ 277.744.719.888,15	

Fuente: SNIES – MEN 2018 *Actualizado con base en información interna

Como se puede apreciar en la tabla No. 1, la sumatoria de los ingresos por concepto de derechos de matrícula de las instituciones de educación superior públicas y privadas alcanzaría a superar un cuarto de billón de pesos.

Por las anteriores consideraciones se pone a disposición del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley descrito para que sus honorables miembros lo debatan, y si a bien lo tienen, aprueben la iniciativa propuesta, ya que no es de recibo los argumentos expuestos tanto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como por el Ministerio de Educación, en donde le impone un límite a este trámite legislativo, pues en el articulado propuesto se autoriza al Ministerio de Hacienda para que incluya las partidas presupuestales que considere necesarias para la ejecución de este proyecto de ley en beneficio especial a los estudiantes de estrato 1, 2 y 3 de las Instituciones de Educación Superior.

Además, la presenta iniciativa legislativa, no refleja ninguna inequidad como en anteriores proyectos de ley se ha conceptualizado, ya que establece una exoneración

del pago de derechos de grado solo para los estratos 1, 2 y 3, y que para los estratos 4, 5 y 6, el costo de los derechos de grado no podrá ser mayor al 18% de un salario mínimo legal vigente. De esta manera, no se genera "una cultura del no pago" para aquellos estudiantes que cuentan con los recursos, sino que brinda un alivio económico enmarcado dentro de la actual política de Estado del Gobierno Nacional de una gratuidad en la educación en las Instituciones de Educación Superior.

AUTORIZACION PARA ACCEDER A RECURSOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (PGN).

Al respecto, se considera acertado traer a colación lo disertado por la H. Corte Constitucional, según la cual:

"(...) en materia de gasto público, la competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho (artículos 150 y 347 Constitución Política). Sin embargo, el legislador primario por vía de excepción reservó para el Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos (artículo 154 Constitución Política)".⁷

Esto significa que, en materia de gasto público, la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales, y deben actuar coordinadamente dentro de sus competencias. Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cuando sean consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación. Así lo señala el artículo 346 de la Carta, desarrollado por el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996.⁸

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-859 de 2001, C- 766 de 2010.
⁸ Ibidem.

ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".⁹

Así mismo, es oportuno señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:¹⁰

"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."*

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Por otra parte, la ley en mención además de establecer las circunstancias en las cuales se presenta los conflictos de interés, prevé las situaciones en las cuales NO hay conflictos de interés. [...]

"Cuándo el congresista participe discuta vote proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés

⁹ Sentencia del Consejo de Estado 02830 del 16 de julio de 2019.
¹⁰ Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019.

Así, podemos concluir, de conformidad con el texto constitucional y los planteamientos de la Corte Constitucional, este proyecto de ley que decreta gasto público, se ajusta al ordenamiento constitucional, por cuanto se limita a **AUTORIZAR** al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto, en especial en lo pertinente al Ministerio de Educación. Desde este argumento, debe analizarse y aprobarse la inversión señalada en los artículos 2º y 3º del proyecto de ley ya que se ajustan a los criterios anteriormente expuestos.

IX. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta el artículo 3º de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no crearía beneficios **particulares, actuales y directos** a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, la iniciativa en mención tiene que ver con asuntos de interés nacional, ningún congresista se verá beneficiado directamente, toda vez que su objeto versa sobre establecer límites al costo educativo del derecho de grado como medida para reducir el impacto económico que genera su cobro excesivo y la modificación del artículo 122 de la ley 30 de 1992. Como se puede entrever aquí los beneficios son erga omnes, lejos de beneficiar a alguien en particular.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado en sentencia 02830 del 16 de julio de 2019: *"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que*

del Congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores" negrilla fuera del texto original.

Como se evidencia en la anterior normatividad, la figura del "Conflicto de interés" se predica de una situación en donde su votación y discusión puede generar beneficios de carácter particular, actual y directo, en favor del Congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, luego no es dable predicar el mismo frente a una expectativa, frente a una posibilidad, o situaciones que en el momento no existen, tiene que haber certeza de un beneficio o del perjuicio, tiene que ser un hecho cierto y no hipotético.


Para el caso de marras tenemos que es una iniciativa de carácter general, que busca beneficiar a todos los estudiantes de las instituciones de educación superior del país, no se trata de un beneficio particular, único, regionalizado, o centralizado, si no que cobija a todas estas instituciones de cualquier orden, sean publicas o privadas, por lo que no se generan conflictos de intereses.

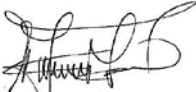

X. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Como quiera que se avalaron tres proposiciones para el texto propuesto en primer debate ante la Comisión Sexta, presentadas por los Representantes a la Cámara MARIA JOSE PIZARRO RODRIGUEZ y WILMER LEAL PEREZ, este texto sufre las modificaciones que se exponen a continuación:

Texto Propuesto Primer Debate	Texto Propuesto Segundo Debate	Justificación
Artículo 1º. El Derecho de Grado es un derecho inherente al logro académico alcanzado, el cual es producto de la culminación del ciclo de formación. No podrá exigirse dentro del costo educativo de derecho a grado	Artículo 1º. El Derecho de Grado es un derecho inherente al logro académico alcanzado, el cual es producto de la culminación del ciclo de formación. No podrá exigirse dentro del costo educativo de derecho a grado	Sin modificaciones

<p>pecuniarias para la financiación de actos ceremoniales. Lo anterior, sin perjuicio de la gratuidad educativa en las instituciones estatales de educación preescolar, primaria, secundaria y media.</p>	<p>obligaciones pecuniarias para la financiación de actos ceremoniales. Lo anterior, sin perjuicio de la gratuidad educativa en las instituciones estatales de educación preescolar, primaria, secundaria y media.</p>		<p>Parágrafo 1°. Las Instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas del sector público o privado fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo.</p>	<p>Parágrafo 1°. Las Instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas del sector público o privado fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo.</p>	
<p>Artículo 2°. El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:</p> <p>Artículo 122. Los derechos pecuniarios que pueden exigir las instituciones de Educación Superior como contraprestación al servicio educativo son los siguientes:</p> <p>a) Derechos de Inscripción;</p> <p>b) Derechos de Matrícula;</p> <p>c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;</p> <p>d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;</p> <p>e) Derechos de expedición de certificados y constancias;</p> <p>f) Derechos complementarios;</p> <p>g) Derechos de Grado.</p>	<p>Artículo 2°. El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:</p> <p>Artículo 122. Los derechos pecuniarios que pueden exigir las instituciones de Educación Superior como contraprestación al servicio educativo son los siguientes:</p> <p>a) Derechos de Inscripción;</p> <p>b) Derechos de Matrícula;</p> <p>c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;</p> <p>d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;</p> <p>e) Derechos de expedición de certificados y constancias;</p> <p>f) Derechos complementarios;</p> <p>g) Derechos de Grado.</p>	<p>Se avala proposición de eliminación de dos párrafos en el parágrafo 1° del artículo. Asimismo, de una modificación gramatical en la redacción del artículo.</p>	<p>En el caso del literal E, esto es, derechos de expedición de certificados y constancias, su costo no podrá superar a un día de Salario Mínimo Legal Mensual Vigente.</p>	<p>Para el literal G, esto es, los derechos de grado, el costo se establecerá conforme a los siguientes criterios:</p> <p>a) Se exonerará del pago a los estudiantes de los estratos 1, 2 y 3.</p> <p>b) Para los estudiantes del estrato 4, 5 y 6 el costo no podrá superar el 18% del salario mínimo legal vigente.</p>	<p>Para el literal G, esto es, los derechos de grado, el costo se establecerá conforme a los siguientes criterios:</p> <p>a) Se exonerará del pago a los estudiantes de los estratos 1, 2 y 3.</p> <p>b) Para los estudiantes del estrato 4, 5 y 6 el costo no podrá superar el 18% del salario mínimo legal vigente.</p>
<p>estudiantes en los diferentes programas.</p> <p>De igual manera, 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.</p> <p>Parágrafo 2°. 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 que legalmente haya lugar.</p>	<p>Las Instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas destinadas a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, deberán informar 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.</p> <p>Parágrafo 2. Ninguna Institución de Educación Superior 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</p>		<p>Parágrafo 3° 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 medio Salario Mínimo Legal Mensual Vigente.</p>	<p>garantías civiles a que legalmente haya lugar.</p> <p>Parágrafo 3° 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 medio Salario Mínimo Legal Mensual Vigente.</p>	<p>Se avala proposición de eliminación del artículo por el principio de unidad de materia. "Certificaciones de las prácticas laborales" no tiene una relación estrecha con los derechos de grado.</p>
			<p>Artículo 3°. Todas las Instituciones de Educación Superior deberán implementar una plataforma para que los estudiantes puedan acceder y descargar, de forma gratuita, a la certificación de las prácticas laborales desarrolladas dentro de su programa académico.</p>	<p>Artículo 3°. Autorícese al Ministerio de Hacienda para que en el cumplimiento de los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia incorpore en el</p>	<p>Se acoge proposición de adición de artículo nuevo y se reemplaza en orden numérico</p>

<p>Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>presupuesto general de la Nación las partidas necesarias a fin de llevar a cabo las disposiciones que se establecen en la presente ley.</p> <p>Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>para autorizar al Ministerio de Hacienda a incorporar partidas necesarias en el presupuesto general de la Nación, para llevar a cabo las disposiciones que se establecen en la presente ley.</p>
<p>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 148 DE 2021 CÁMARA</p>		
<p>"POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS DERECHOS DE GRADO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p>		
<p>EL CONGRESO DE COLOMBIA:</p> <p>DECRETA:</p>		
<p>Artículo 1°. El Derecho de Grado es un derecho inherente al logro académico alcanzado, el cual es producto de la culminación del ciclo de formación. No podrá exigirse dentro del costo educativo de derecho a grado obligaciones pecuniarias para la financiación de actos ceremoniales. Lo anterior, sin perjuicio de la gratuidad educativa en las instituciones estatales de educación preescolar, primaria, secundaria y media.</p>		
<p>Artículo 2°. El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:</p>		
<p>Artículo 122. Los derechos pecuniarios que pueden exigir las instituciones de Educación Superior como contraprestación al servicio educativo son los siguientes:</p>		
<ul style="list-style-type: none"> 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 expedición de certificados y constancias; f) Derechos complementarios; g) Derechos de Grado. 		
<p>XI. PROPOSICIÓN</p>		
<p>Bajo las consideraciones antes descritas, el suscrito Representante a la Cámara designado como ponente, rindo ponencia positiva para segundo debate al PROYECTO DE LEY NO. 148 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS DERECHOS DE GRADO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", y solicito a la plenaria de la Cámara de Representantes, dar debate a la presente iniciativa, con el texto propuesto que se anexa.</p>		
<p>De los Honorables Congresistas,</p>		
 <p>AQUILEO MEDINA ARTEAGA Representante a la Cámara Ponente</p>		
<p>Parágrafo 1°. Las Instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas del sector público o privado fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo.</p>		
<p>Para el literal G, esto es, los derechos de grado, el costo se establecerá conforme a los siguientes criterios:</p>		
<ul style="list-style-type: none"> a) Se exonerará del pago a los estudiantes de los estratos 1, 2 y 3. b) Para los estudiantes del estrato 4, 5 y 6 el costo no podrá superar el 18% del salario mínimo legal vigente. 		
<p>Las Instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas destinadas a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes deberán informar 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.</p>		
<p>Parágrafo 2. Ninguna Institución de Educación Superior 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 que legalmente haya lugar.</p>		
<p>Parágrafo 3° 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 medio Salario Mínimo Legal Mensual Vigente.</p>		
<p>Artículo 3°. Autorícese al Ministerio de Hacienda para que en el cumplimiento de los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia incorpore en el presupuesto general de la Nación las partidas necesarias a fin de llevar a cabo las disposiciones que se establecen en la presente ley.</p>		
<p>Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>		

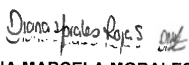
<p>De los Honorables Congresistas,</p>  <p>AQUILEO MEDINA ARTEAGA Representante a la Cámara Ponente</p>	<p style="text-align: center;">CÁMARA DE REPRESENTANTES COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SUSTANCIACIÓN INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE</p> <p>Bogotá, D.C., 16 de noviembre de 2021</p> <p>Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el pliego de modificaciones, el texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley No. 148 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS DERECHOS DE GRADO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>La ponencia para segundo debate fue firmada por el Honorable Representante AQUILEO MEDINA ARTEAGA.</p> <p>Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 708 / 16 de noviembre de 2021, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.</p>  <p>RUTH CLAUDIA SAENZ FORERO Subsecretaria</p>
<p style="text-align: center;">TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA VEINTISEIS (26) DE OCTUBRE DE 2021, AL PROYECTO DE LEY No. 148 de 2021 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;">"POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS DERECHOS DE GRADO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA:</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. El Derecho de Grado es un derecho inherente al logro académico alcanzado, el cual es producto de la culminación del ciclo de formación. No podrá exigirse dentro del costo educativo de derecho a grado obligaciones pecuniarias para la financiación de actos ceremoniales. Lo anterior, sin perjuicio de la gratuidad educativa en las instituciones estatales de educación preescolar, primaria, secundaria y media.</p> <p>Artículo 2°. El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:</p> <p>Artículo 122. Los derechos pecuniarios que pueden exigir las instituciones de Educación Superior como contraprestación al servicio educativo 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 expedición de certificados y constancias; Derechos complementarios; Derechos de Grado. 	<p>Parágrafo 1°. Las Instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas del sector público o privado fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo.</p> <p>Para el literal G, esto es, los derechos de grado, el costo se establecerá conforme a los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> Se exonerará del pago a los estudiantes de los estratos 1, 2 y 3. Para los estudiantes del estrato 4, 5 y 6 el costo no podrá superar el 18% del salario mínimo legal vigente. <p>Las Instituciones de Educación superior legalmente aprobadas destinadas a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes deberán informar 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.</p> <p>Parágrafo 2°. Ninguna institución de Educación Superior podrá negarse ni posponer 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 que legalmente haya lugar.</p> <p>Parágrafo 3° 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 medio Salario Mínimo Legal Mensual Vigente.</p> <p>Artículo 3°. Autorícese al Ministerio de Hacienda para que en el cumplimiento de los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia incorpore en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias a fin de llevar a cabo las disposiciones que se establecen en la presente Ley.</p>

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

CAMARA DE REPRESENTANTES. – COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. 26 de octubre de 2021. – En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el **Proyecto de Ley No. 148 de 2021 CÁMARA, “POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS DERECHOS DE GRADO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”** (Acta No. 018 de 2021), previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 20 de octubre de 2021 según Acta No. 017 de 2021; respectivamente, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

RODRIGO ROJAS LARA
Presidente



DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria General

FE DE ERRATAS

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 DE 2021 CÁMARA**

por medio de la cual se adiciona un artículo y se modifica el artículo 6° de la Ley 1874 de 2017 y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C., 16 de noviembre de 2021</p> <p>Honorable Representante Rodrigo Arturo Rojas Lara Presidente Comisión Sexta Constitucional Cámara de Representantes Ciudad</p> <p>Diana Marcela Morales Rojas Secretaria Comisión Sexta Constitucional Cámara de Representantes Ciudad</p> <p>Referencia: Fe de erratas Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 233 de 2021 Cámara, "Por medio de la cual se adiciona un artículo y se modifica el artículo 6 de la Ley 1874 de 2017 y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Cordial Saludo,</p> <p>En cumplimiento a la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, me permito presentar la siguiente FE DE ERRATAS al informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 233 de 2021 Cámara, "Por medio de la cual se adiciona un artículo y se modifica el artículo 6 de la Ley 1874 de 2017 y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Por un error en la transcripción se omitió incluir el artículo 5° en el Texto Propuesto para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 233 de 2021 Cámara, el cual se encuentra descrito en el pliego de modificaciones del Informe de Ponencia.</p> <p>En ese sentido, el texto corregido para el primer debate al Proyecto de Ley No. 233 de 2021 Cámara es el siguiente:</p>	<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 233 DE 2021 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;">"Por medio de la cual se adiciona un artículo y se modifica el artículo 6 de la Ley 1874 de 2017 y se dictan otras disposiciones"</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley, busca garantizar que en la revisión y ajuste de los lineamientos curriculares de ciencias sociales con la historia de Colombia como disciplina integrada, se incluyan lineamientos curriculares relacionados con la diversidad étnica, cultural y social del país, especialmente con el papel y los aportes de las comunidades NARP (Negros, Afros, Raizales y Palenqueras), Rom y de los Pueblos Indígenas, en la identidad nacional, de tal forma que desde la educación básica y media, la historia y la presencia actual de las comunidades NARP, Rom y de los Pueblos Indígenas se recuperen, reconozcan, protejan y fortalezcan como parte sustantiva de la diversidad étnica cultural de la Nación colombiana.</p> <p>Artículo 2. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 1874 de 2017, el cual señala que:</p> <p>Artículo 7A. La Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Historia de Colombia tendrá en consideración, como mínimo, los siguientes temas para la elaboración de los documentos de soporte de los lineamientos curriculares de ciencias sociales con la historia de Colombia como disciplina integrada, con el fin de garantizar la recuperación y el reconocimiento de las comunidades NARP, ROM y el papel de los pueblos indígenas, en el proceso histórico colombiano:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Contexto histórico, económico, social y geográfico de los continentes americano, europeo, africano y de la India, origen ancestral del pueblo ROM. b) Relaciones pluriculturales e históricas precolombinos y durante la conquista, la colonia y su influencia en las guerras independentistas. c) Contemporaneidad marcada por los avances sociales y la influencia de las distintos pueblos indígenas y comunidades NARP y ROM en los acontecimientos de los siglos XIX, XX y XXI. <p>Artículo 3. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 1874 del 2017, el cual quedara así:</p>
---	---

<p>Parágrafo 1°. Créase la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Historia de Colombia, como órgano consultivo para la construcción de los documentos que orientan el diseño curricular de todos los colegios del país. La comisión estará compuesta por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un representante de las academias de Historia reconocidas en el país; 2. Un representante de las asociaciones que agrupen historiadores reconocidos y debidamente registrados en el país; 3. Un representante de los docentes de cátedra de ciencias sociales, con énfasis en historia, vinculados a los programas de licenciatura que ofrecen las facultades de educación del país, elegido por las organizaciones de docentes universitarias; 4. Un representante de las facultades de educación y/o departamentos que ofrecen programas de Historia en instituciones de educación superior, escogido por las instancias del Gobierno universitario; 5. Un representante de los docentes que imparten enseñanza de las ciencias sociales en instituciones de educación básica y media, escogido por las organizaciones de maestros; 6. Un representante del pueblo afrocolombiano, escogido por la Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras. 7. Un representante del Pueblo ROM, escogido por las instancias 8. Un representante de los pueblos indígenas colombianos, escogido por las organizaciones indígenas debidamente reconocidas. <p>El Ministerio de Educación Nacional acordará en mesas de trabajo con la Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras, con las organizaciones del pueblo ROM y con la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas (CONTCEPI), las cualidades y requisitos académicos y de investigación histórica que deban cumplir sus representantes elegidos para la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Historia de Colombia.</p> <p>El Gobierno Nacional, sin detrimento de lo ya establecido en el Decreto 1660 de 2019, reglamentará el nombramiento de los nuevos comisionados en un plazo no mayor a seis (6) meses después de entrada en vigencia la presente ley.</p> <p>Artículo 4. Formación docente. El Ministerio de Educación Nacional, mediante Directiva Ministerial, establecerá directrices relativas a la diversidad étnica del país, particularmente relacionadas con los contextos históricos de las comunidades NARP, ROM y de los pueblos indígenas, de tal manera que las entidades territoriales certificadas en educación, en articulación con los Comités Territoriales de Formación Docente, incorporen en el diseño e implementación de los Planes Territoriales de Formación Docente, programas que permitan una formación que integre los contenidos relacionados con la diversidad étnica y cultural del país.</p>	<p>El Ministerio de Educación Nacional prestará asistencia técnica a las Secretarías de Educación para el diseño e implementación de estos programas.</p> <p>Artículo 5. Inversión educativa para la investigación y formación docente. Se autoriza al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de Cultura para invertir recursos, con cargo al presupuesto anual asignado al sector en la ley anual de presupuesto y con destinación específica, para el desarrollo de investigaciones y procesos de formación docente relativas al papel de los pueblos indígenas, de las comunidades NARP y ROM en el proceso histórico colombiano y en la formación de la identidad nacional.</p> <p>Artículo 6. Vigencia. La presente ley tiene vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Atentamente,</p> <div style="text-align: center;">  MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Representante a la Cámara Ponente </div>
--	--

INCONVENIENCIA

INCONVENIENCIA A PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 002 DE 2021 CÁMARA

legalización o regulación del cannabis para uso recreativo en adultos.

<p>INCONVENIENCIA DE LA LEGALIZACIÓN O REGULACIÓN DEL CANNABIS PARA USO RECREATIVO EN ADULTOS</p> <p>1. CONTEXTO DEL PROYECTO:</p> <p>Se estudia por tercera vez en el actual periodo del Congreso de la República 2018 -2022, el proyecto de ley que busca legalizar / regular el cannabis para uso recreativo en adultos. De aprobarse, Colombia se sumaría al pequeño grupo de países que hoy permiten la producción, comercialización y/o consumo de cannabis para cualquier fin.</p> <p>Es importante señalar que, si el Proyecto de Acto Legislativo –PAL en adelante, busca que el consumo se permita en “garantía” del derecho al libre desarrollo de la personalidad, este está despenalizado y dejó de ser considerado delito desde el año 1994 mediante Sentencia C-221 de la Corte Constitucional.</p> <p>2. RIESGOS PARA LA SALUD:</p> <p>Al respecto es importante señalar que, aunque el cannabis es menos perjudicial que muchas sustancias legales e ilegales consumidas por millones de personas en todo el planeta, su consumo recurrente suele asociarse a diferentes patologías que deben preocuparnos a los colombianos, entre ellas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dependencia/adicción/síndrome de abstinencia; • Deterioro cognitivo/pérdida de memoria/dificultad para articular palabras; • Trastornos mentales (psicosis, paranoia, depresión, ansiedad y conducta suicida); • Y efectos adversos sobre la salud física. Por ejemplo, enfermedades cardiovasculares, enfermedad pulmonar obstructiva crónica y/o cánceres respiratorios, entre otros. <p>De hecho, los trastornos asociados al consumo de cannabis constituyen un espectro de afecciones clínicamente importantes. Que se definen conforme a criterios psicológicos, sociales y fisiológicos indispensables para documentar las consecuencias adversas, la pérdida de control del consumo y los síntomas de abstinencia (OPS, 2018).</p>	<p>La experiencia adquirida con el alcohol y el tabaco durante las últimas décadas, permite establecer que la legalización de una sustancia incide en la percepción que el público tiene sobre ella, toda vez que muchos empezarán a considerarla menos riesgosa e incrementará la posibilidad de que caiga en manos de población vulnerable, como lo son los menores de edad (Naciones Unidas, 2019).</p> <p>3. CONTEXTO NACIONAL:</p> <p>Insistir en una legalización total del cannabis para uso recreativo eliminaría las barreras legales que aún existen y no evitará que caiga en manos de menores de edad, facilitando su distribución por parte de actores ilegales en contextos como colegios, parques y universidades.</p> <p>Aunado a lo anterior, la alta rentabilidad del narcotráfico ha permitido que el cannabis se convierta en una alternativa de financiación de grupos de delincuencia organizada, armados y jerarquizados que desvirtúan la premisa del monopolio estatal de la fuerza como presupuesto de convivencia. Por ello, en el evento de una eventual legalización, el Estado tan sólo sería otro oferente más en un mercado predominantemente ilícito.</p> <p>Cabe señalar, que la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, aprobada mediante Ley 67 de agosto 23 de 1993, impone en su Artículo 3:</p> <p><i>“La producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971”.</i></p> <p>Por ende, el PAL propuesto a la Plenaria de la Cámara podría considerarse inconveniente desde el punto de vista de la salud pública, la protección de los menores de edad, la seguridad ciudadana e incluso, la normativa internacional.</p> <p>Es importante resaltar, que el Estado concentra el grueso de su inversión en lucha contra el narcotráfico en la erradicación y sustitución de cultivos de coca. Por lo cual, no es cierto que una eventual legalización del cannabis supondría una reducción sustancial en el gasto de seguridad y defensa, pero sí podría comprometer los esfuerzos del Gobierno Nacional en la lucha contra los cultivos ilícitos, toda vez que los campesinos dedicados a la producción ilegal de cannabis, podrían migrar al cultivo de la coca e incluso, el opio.</p> <p>Por otro lado, suele escucharse que la prohibición fracasó, pero sus críticos jamás admitirán que la lucha contra el narcotráfico nunca ha sido una política de Estado, sino una política del mandatario de</p>
--	--

turno. De ahí, que los cultivos ilícitos prosperasen durante las presidencias de Alfonso López Michelsen (1974-1978), Ernesto Samper (1994-1998) y Juan Manuel Santos (2010-2018), pero retrocediesen durante las presidencias de Julio César Turbay (1978-1982), Álvaro Uribe (2002-2010) e Iván Duque (2018-2022) respectivamente.

4. USOS DEL CANNABIS EN EL MUNDO:

Dicho todo esto, es importante reconocer que el cannabis tiene diferentes usos.

- A. Cultural y/o espiritual
- B. Medicinal y/o científico
- C. Recreativo y/o uso adulto

En el primer caso, existen países como Jamaica donde la producción y el consumo de la hoja de cannabis está permitida para prácticas asociadas al movimiento *Rastafari*. Según muchos jamaíquinos, el cannabis es una planta sagrada cuyo consumo permite conectarse con su deidad, misma situación en Etiopía y otros países del Cuerno africano.

En el segundo caso, desde comienzos del Nuevo Milenio, diferentes estudios sobre las propiedades del cannabis han podido determinar que mejora la condición de pacientes con ciertas patologías como cáncer, esclerosis múltiple, epilepsia, Parkinson y Alzheimer. Por lo cual, muchos países dentro y fuera de América, permiten su consumo bajo prescripción médica.

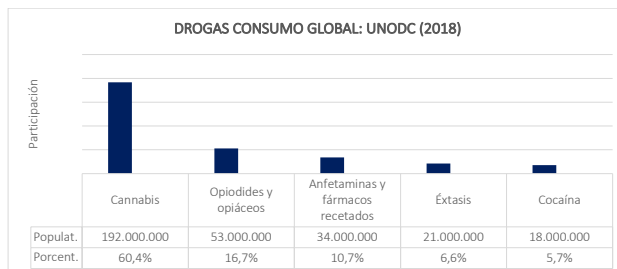
En el tercer caso para uso recreativo –que es el consumo verdaderamente problemático–, se encuentran cinco (5) de los ciento noventa y cinco (195) países que integran la comunidad internacional: Uruguay (2013), Canadá (2018), Georgia (2018), Sudáfrica (2018) y México (2021). Descartando países como Países Bajos o los EE.UU., donde el cannabis sólo estaría parcialmente legalizado.

5. CONSIDERACIONES INTERNACIONALES:

- El cannabis se considera la droga ilegal más consumida en todo el planeta. De hecho, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2018), advierte que en 2018, 192 millones de personas usaron cannabis al menos una vez, 53 millones opioides y 18 millones cocaína.
- La Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 exige que los países suscritos (incluido Colombia) tipifiquen como delitos penales la posesión, adquisición y/o cultivo de ciertas sustancias para consumo personal.
- No obstante, la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, reclasificó el cannabis, retirándolo de la lista de sustancias con propiedades particularmente peligrosas –como la heroína y la cocaína–. La reclasificación permitirá que se actualice la normativa internacional, que

la Organización Mundial de la Salud reconozca formalmente el uso terapéutico del cannabis y en última instancia, que muchos países actualicen su legislación nacional. Pese a ello, la reclasificación no debería entenderse como un espaldarazo de la ONU a la legalización de esta o cualquier otra sustancia con fines recreativos (Naciones Unidas, 2020).

- Por su parte, el Euromonitor –centro de investigación especializado en mercadeo–, advirtió en 2020 que la despenalización del consumo de cannabis en varios países y regiones del mundo, incrementará su uso recreativo en un 376% para 2025 (Bosler, 2020).



- Población mundial: 7,8 billones de personas.
- Población consumidora: 5,6% entre 15 y 64 años de edad.
- Aprox. 30 millones de consumidores padecen trastornos asociados a las drogas.

6. EXPERIENCIA EN PAÍSES QUE LEGALIZARON TOTAL O PARCIALMENTE:

6.1. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (PARCIALMENTE)

- Colorado fue el primer estado de los EE.UU. donde se legalizó el consumo recreativo de cannabis en 2014. Desde entonces, Colorado es un referente para los sectores más progresistas del país (Healy, 2019).
- El cannabis recreativo es legal en 16 de los 50 estados. A su vez, el cannabis medicinal es legal en 35 de los 50 estados, pero estaría prohibido en todos los casos por el Gobierno federal.
- Cabe señalar, que en los estados donde el consumo recreativo es legal, también está permitido con fines médicos y/o científicos.

- Oregon se convirtió en el primer estado de los EE.UU. donde no sólo se legalizaron las drogas “suaves” como el cannabis, también se legalizaron las drogas “duras”, como lo son pequeñas dosis de cocaína o heroína (Selsky, 2021).

6.1.1. ESTADO DE COLORADO: SOBRECOSTOS PARA EL SISTEMA DE SALUD

- De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre el uso de Drogas y la Salud de los EE.UU., el 47,2% de los estadounidenses entre 18 y 25 años de edad que residen en Colorado consumieron cannabis al menos una vez durante el período 2018-2019. En contraste, sólo el 26,6% de los jóvenes lo hicieron en estados como Dakota del Sur, donde el cannabis no es legal (SAMHSA, 2019, págs. 04-05).
- Un estudio de Delling y otros (2019) sobre los efectos de la legalización del consumo recreacional del cannabis en Colorado, señala que aumentó el abuso de esta sustancia, los accidentes automovilísticos, el consumo de alcohol y las lesiones por sobredosis, entre otros males.
- Así mismo, otro estudio de Finn y Salmore (2016) sobre Colorado advierte que los hospitales incurrieron en pérdidas económicas como consecuencia del incremento de pacientes ingresados por consumo de cannabis, muchos de los cuales carecían de los recursos para pagar la atención médica, generando pérdidas cercanas a los \$20 millones de dólares en el hospital objeto de estudio.

LEGALIZACIÓN VS. PROHIBICIÓN EN ESTADOS DE EE.UU.			
LEGALIZACIÓN	COLORADO	OREGON	CALIFORNIA
12-17 años	17.60	18.56	15.82
18-25 años	48.54	47.28	40.40
26+ años	23.86	24.93	17.27
PROHIBICIÓN	IDAHO	DAKOTA SUR	NEBRASKA
12-17 años	12.04	10.24	13.87
18-25 años	28.99	26.69	34.47
26+ años	11.85	8.67	10.92

FUENTE: NATIONAL SURVEY ON DRUG USE AND HEALTH (2018-2019).

6.2. REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (TOTALMENTE)

- La lucha contra el narcotráfico nunca fue una política de Estado. Por lo cual, el mayor aumento en el uso de cannabis entre la población de 15 a 65 años se dio durante la “prohibición”. De hecho, entre 2001 y 2011 los usuarios que admitieron haber consumido al menos una vez, pasaron del 5,3 al 20% (Garat, 2017).
- Cabe señalar, que entre 2005 y 2020, Uruguay fue gobernado por el Frente Amplio, una agrupación política tolerante con las drogas, ubicada a la izquierda del espectro ideológico.

- Cuando Uruguay se volvió el primer país del mundo en legalizar el mercado de marihuana en 2013, asumió un reto osado: disputarle el negocio de esa droga a los narcos. No obstante, el informe *Monitoreo y evaluación de la Ley 19.172* con cifras de *Monitor Cannabis Uruguay*, indican que el mercado de cannabis en ese país es de unas 40 toneladas al año, pero los expendios autorizados –como las farmacias–, estarían vendiendo tan sólo dos toneladas anuales (Junta Nacional de Drogas, 2019).
- De igual manera, el informe *Monitoreo y evaluación de la Ley 19.172* advierte que la regulación del cannabis podría estar fomentando la comercialización de otras sustancias ilícitas. Por ejemplo, la cocaína pasó de representar el 13% de las incautaciones hechas por la Policía en 2012, a más del 21% en 2018 (Junta Nacional de Drogas, 2019, págs. 56-57).
- Se estima que por la venta estatal de cannabis se logró que los narcotraficantes dejaran de ganar \$22 millones de dólares en dos años, es decir, cerca de \$10 millones al año en un mercado que mueve cerca de \$40 millones anuales. Por lo cual, el Estado sólo controlaría el 25% del mercado de cannabis para uso recreativo (Barrios, 2019).
- De acuerdo al Director del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), Martín Rodríguez, el narcotráfico continúa en Uruguay pese a la legalización porque la oferta estatal de cannabis es insuficiente para atender la demanda (El Observador, 2019).

6.3. CANADÁ (TOTALMENTE)

- Cuando Canadá legalizó el consumo recreativo de cannabis en 2018, se convirtió en el segundo país del mundo en despenalizar la producción, comercialización y consumo de esta sustancia.
- La legalización del cannabis fue una promesa de campaña del actual Primer Ministro Justin Trudeau, líder del Partido Liberal de Canadá en 2015.
- Según la Encuesta Nacional de Cannabis, en Canadá hay 4,9 millones de consumidores, lo que equivale al 16% de la población (Zuluaga, 2019).
- En 2019 el Scotiabank estimaba que el mercado negro controlaba el 71% de las ventas de cannabis en todo Canadá (George-Cosh, 2019).
- Según el Mental Health Research Canada, el consumo de cannabis incrementó un 29% en 2020, así mismo los servicios estadísticos del país determinaron que las ventas se dispararon un 120% como consecuencia de los confinamientos (Porras, 2021).
- El mercado negro continúa siendo atractivo para los consumidores de cannabis, porque ofrece costos más competitivos que el mercado legal. De hecho, el precio promedio del gramo ilegal ronda los \$5,60 dólares canadienses (\$3,80 euros), frente a los \$8,40 dólares (\$5,70 euros) del mercado regulado.

6.4. REINO DE LOS PAÍSES BAJOS (PARCIALMENTE)

- Países Bajos decidió en la década de 1970 despenalizar la venta y consumo de cannabis, pensando en que la medida alejaría a los consumidores de sustancias más peligrosas —como cocaína o drogas sintéticas—.
- Las autoridades despenalizaron la venta y consumo de drogas blandas, pero no su producción, de manera que las fuentes de abastecimiento de los coffeeshops provienen de los circuitos delictivos.
- Según Margriet van Laar, académica del prestigioso Instituto holandés para la Salud Mental y las Adicciones (Trimbos), son pocos los países del mundo que han despenalizado la venta de cannabis en establecimientos autorizados, como los ‘coffeeshops’. Por lo cual, no hay elementos científicos para asegurar que la política holandesa sea un éxito (Bugarin, 2010).
- En un informe de la Europol (2014), la Policía de la Unión Europea y el Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías, consideró que Países Bajos es el principal foco de tráfico de estupefacientes en ese continente. En otro informe posterior, se reafirma que Países Bajos es un exportador de cannabis y otras sustancias que son comercializadas por todo el Occidente de Europa (Europol, 2016)
- Desde la despenalización de la comercialización y consumo de cannabis en 1970, cerca del 23.4% de los turistas acude durante su visita a un expendio legal y 7.3% reconoce que su principal motivación para visitar la capital son las drogas blandas (Bugarin, 2010).

7. RIESGOS PARA LOS MENORES DE EDAD Y CONCLUSIONES:

Así las cosas, el PAL es inconveniente porque desmonta las barreras de acceso existentes, normaliza el consumo de cannabis y no previene su adquisición por parte de menores de edad. Esto es especialmente grave en un país donde el Estado no previene con éxito el consumo de sustancias legales como el tabaco y el alcohol.

Al respecto, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar advierte que los niños que empiezan a tomar licor antes de los 14 años de edad tienen hasta 10 veces mayor probabilidad de desarrollar consumos problemáticos, dependencia y/o adicciones al llegar a la adultez (ICBF, 2020). Misma situación con el consumo de cannabis.

Es necesario mantener en el imaginario de los jóvenes que es difícil acceder a las drogas. De lo contrario, el país enfrentará realidades como las de España (Ver Tabla), donde pudo comprobarse que los menores de edad que consideran muy fácil acceder a sustancias como el cannabis, tienen 11 veces más riesgo de consumirlo al menos una vez, que aquellos menores que manifestaron que es prácticamente imposible (Klempova, y otros, 2009).

Prevalencia de consumo de Cannabis (%)	Prácticamente imposible	Difícil	Relativamente fácil	Muy fácil	No lo sé
Alguna vez en la vida	5,6	16,7	44,1	62,2	16,3
Alguna vez en los últimos 12 meses	3,6	12,0	36,3	52,9	12,0
Alguna vez en los últimos 30 días	1,8	6,4	23,2	38,3	7,2

En conclusión, es evidente que Colombia no está preparada a nivel cultural ni institucional para adoptar la legalización del cannabis o cualquier otro tipo de sustancia. Es imperativo que una propuesta de legalización hacia futuro incorpore un plan de acción en materia de educación, campañas de prevención del consumo, fortalecimiento del sistema de salud, robustecimiento de la Fuerza Pública, entre otras posibles consideraciones.

Atentamente,


CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE

Representante a la Cámara Valle del Cauca
Partido Centro Democrático

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Barrios, C. (19 de Febrero de 2019). Uruguay: aumenta el consumo de marihuana en mayores de 55 años. *Infobae*. Obtenido de <https://bit.ly/3onoKVU>

Bosler, M. (11 de Octubre de 2020). Global legal recreational cannabis sales expected to grow 376% by 2025. *Euromonitor International*. Obtenido de <https://bit.ly/3F0qs5I>

Bugarin, I. (01 de Julio de 2010). Holanda, a 34 años de tolerancia con las drogas. *BBC Mundo*. Obtenido de <https://bbc.in/3oeZa5o>

Delling, F., Vittinghoff, E., Dewland, T., Pletcher, M., Jeffrey, O., Nah, G., . . . Fan, S. (Abril-Mayo de 2019). Does cannabis legalisation change healthcare utilisation? A population-based study using the healthcare cost and utilisation project in Colorado, USA. *BMJ Open Journals*, 01-09. doi:10.1136/bmjopen-2018-027432

El Observador. (09 de Octubre de 2019). Para director del IRCCA, el narcotráfico se debe a una oferta estatal "insuficiente". *El Observador*. Obtenido de <https://bit.ly/3AQCLyO>

Europol. (2014). *Europol: European Law Enforcement Agency Review*. European Law Enforcement Agency. La Haya: Europol Corporate Communications. Obtenido de <https://bit.ly/3AOPDW6>

Europol. (2016). *Informe sobre los mercados de drogas en la UE: Visión de conjunto estratégica*. European Law Enforcement Agency. Luxemburgo: Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías. Obtenido de <https://bit.ly/3EUH1Q6>

Garat, G. (2017). *Cuatro años de marihuana regulada en Uruguay: Aproximación al monitoreo y evaluación*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung Uruguay. Obtenido de <https://bit.ly/3uM3vhD>

George-Cosh, D. (06 de Febrero de 2019). Pot sector's 'teething pains' to lower sales by 30%: Scotia. (N. Zivitz, Ed.) *BNN Bloomberg*. Obtenido de <https://bit.ly/3FndaQC>

Healy, J. (02 de Julio de 2019). Los efectos de legalizar la marihuana en Estados Unidos, cinco años después. *The New York Times*. Obtenido de <https://nyti.ms/3zM35bO>

ICBF. (04 de Marzo de 2020). *Ser-papás: ¿Por qué ofrecerle licor a un niño o adolescente es tan grave como el maltrato físico?* Obtenido de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Web site: <https://bit.ly/3kls50m>

Junta Nacional de Drogas. (2019). *Monitoreo y evaluación de la Ley 19.172: Aplicación justa de la Ley Seguridad y Convivencia*. Presidencia de la República del Uruguay. Montevideo: Observatorio Uruguayo de Drogas. Obtenido de <https://bit.ly/3EZedGg>

Klempova, D., Sánchez, A., Vicente, J., Barrio, G., Domingo, A., Suelves, J., . . . Ramirez, V. (2009). *Consumo problemático de cannabis en estudiantes españoles de 14-18 años*. Ministerio de Sanidad y Política Social de España, Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas. Madrid: Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías. Obtenido de <https://bit.ly/3B9iJ2j>

Naciones Unidas. (05 de Marzo de 2019). Los riesgos de la legalización del cannabis, a debate en el último informe mundial de estupefacientes. *Noticias ONU: Mirada global, historias humanas*. Obtenido de Naciones Unidas: Noticias ONU: <https://bit.ly/3A2771O>

Naciones Unidas. (03 de Diciembre de 2020). La Comisión de Estupefacientes reclasifica el cannabis, aunque sigue considerándolo perjudicial. *Noticias ONU: Mirada global, historias humanas*. Obtenido de <https://bit.ly/3mq08u>

OPS. (2018). *Efectos sociales y para la salud del consumo de cannabis sin fines médicos*. Organización Mundial de la Salud, Organización Panamericana de Salud. Washington D. C.: Creative Commons. Obtenido de <https://bit.ly/3kOchik>

Porras, J. (10 de Abril de 2021). Los escollos del cannabis legal en Canadá. *El País*. Obtenido de <https://bit.ly/3BJSzu2>

Salmore, R., & Finn, K. (2016). The hidden costs of Marijuana use in Colorado: One Emergency Department's experience. *Journal of Global Drug Policy and Practice*, 01-26. Obtenido de <https://bit.ly/2XSZRpl>

SAMHSA. (2019). *2018-2019 National Survey on Drug Use and Health: Model-based prevalence estimates (50 States and the District of Columbia)*. Substance Abuse and Mental Health Services Administration. Rockville: U.S. Department of Health and Human Services. Obtenido de <https://bit.ly/3orMtv1>

Selsky, A. (01 de Febrero de 2021). Oregon 1st state to decriminalize possession of drugs. *ABC News*. Obtenido de <https://abcn.ws/3ufMVGh>

UNODC. (2018). *Conclusiones y consecuencias en materia de políticas. Informe mundial sobre las drogas*. Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Nueva York: UNODC Research. Obtenido de <https://bit.ly/39Qe21u>

Zuluaga, M. (15 de Octubre de 2019). Lo que deja el primer año de la legalización de la marihuana recreativa en Canadá. *La República*. Obtenido de <https://bit.ly/3uMP1xX>

CONTENIDO

Gaceta número 1637 - Miércoles, 17 de noviembre de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Informe de Ponencia Positiva para segundo debate al Proyecto de ley número 148 de 2021 Cámara, Texto propuesto y Texto aprobado en primer debate por medio de la cual se regulan los derechos de grado de las instituciones de educación superior 1

FE DE ERRATAS

Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 233 de 2021 Cámara, por medio de la cual se adiciona un artículo y se modifica el artículo 6° de la Ley 1874 de 2017 y se dictan otras disposiciones 12

INCONVENIENCIA

Inconveniencia a Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2021, Cámara, legalización o regulación de cannabis para uso recreativo en adultos 13