



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

OJ – 01127- 22

Bogotá D.C, 30 de septiembre de 2022

De: JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Para: GIOVANNY MAURICIO TARAZONA BERMÚDEZ
Rector
rectoria@udistrital.edu.co

Referencia: Proyectos de ley

Asunto : Remisión de conceptos

Respetado señor Rector, cordial saludo.

En orden a atender el requerimiento de su despacho, a que se refiere el correo electrónico de 19 de septiembre pasado, presentamos, de manera sucinta, nuestro concepto sobre los *proyectos de ley* puestos a consideración de la Universidad por la Secretaría de Educación del Distrito, a través de correo electrónico de 16 de septiembre de 2022, y lo hacemos refiriéndonos en cada caso a la viabilidad jurídica de la iniciativa, así como a las modificaciones que en el articulado estimamos pertinentes, limitándonos a aquellos atinentes a la educación superior, especialmente, pública.

I. INTRODUCCIÓN

Antes de entrar en materia, podemos señalar que las iniciativas legislativas en cuestión, cada una a su manera, pretenden garantizar un mejor y más elevado ejercicio del derecho fundamental al acceso, permanencia y promoción en el Sistema de Educación Superior, por lo cual, como *introducción* al análisis sucinto de las mismas que realizaremos a continuación, haremos una breve alusión a lo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado sobre el tema.

Sea lo primero señalar que, según el Ministerio de Educación Nacional, se entiende por *Sistema de Educación Superior*, el entramado de instituciones, normas, procesos, procedimientos y demás, que abarca dos (2) niveles, a saber, pregrado y posgrado, añadiendo que: “*El nivel de pregrado tiene, a su vez, tres niveles de formación: Nivel Técnico Profesional (relativo a programas Técnicos Profesionales). Nivel Tecnológico (relativo a programas tecnológicos). Nivel Profesional (relativo a programas profesionales universitarios)*”, mientras que: “*La educación de posgrado comprende los siguientes niveles: Especializaciones (relativas a programas de Especialización Técnica Profesional, Especialización Tecnológica y Especializaciones Profesionales). Maestrías. Doctorados*”. Junto a lo anterior: “*Pueden acceder a los programas formales de pregrado, quienes acrediten el título de bachiller y el Examen de Estado, que es la prueba oficial obligatoria que presentan quienes egresan de la educación media y aspiran a continuar estudios de educación superior*”¹.

¹[https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-196477.html#:~:text=La%20educaci%C3%B3n%20superior%20se%20imparte,\(relativo%20a%20programas%20tecnol%C3%B3gicos\).](https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-196477.html#:~:text=La%20educaci%C3%B3n%20superior%20se%20imparte,(relativo%20a%20programas%20tecnol%C3%B3gicos).)



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**
Oficina Asesora Jurídica

En este sentido, forman parte del sistema la totalidad de instituciones de educación superior, incluyendo las dedicadas a impartir educación técnica, tecnológica y profesional, formación de posgrado, formación profesional integral del SENA y toda la oferta de formación por competencias.

Ahora bien, respecto del derecho fundamental al acceso, permanencia y promoción en el Sistema de Educación Superior, la Corte Constitucional en su consolidada jurisprudencia sobre el tema, de la cual da cuenta el fallo T-340 de 2019², ha señalado, entre otras cosas, que: “*En el caso específico de la permanencia como contenido esencial del derecho fundamental a la educación, es necesario recordar que, con base en el anterior mandato constitucional (en referencia al artículo 67 Superior), y los lineamientos de la Observación General Número 13 del Comité PIDESC, esta Corporación ha sostenido que el Estado debe ‘garantizar la permanencia en el sistema educativo’...*”, precisando que: “*En particular, ha sostenido que el ‘Estado está en la obligación de asegurar su prestación eficiente y permanente para todos los habitantes del territorio nacional, dentro del espíritu de las finalidades sociales del Estado’...*”, recabando en que: “*el núcleo esencial del derecho a la educación reside no solo en el acceso, sino en la permanencia en el sistema educativo, lo que ‘exige que se tenga acceso a un establecimiento que la brinde y que, una vez superada esa etapa inicial, se garantice la permanencia del educando en el sistema educativo’...*”.

También acotó la Corte en la misma oportunidad, esta vez en relación con la faceta de acceso en que ha insistido: “*con base en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la precitada Observación General Número 13 del Comité PIDESC, en que ‘el Estado debe garantizar el acceso al sistema educativo en todos los niveles’, incluida la educación superior*”, concluyendo que: “*La mencionada Declaración Universal, en su artículo 26 establece los mandatos de gratuidad, universalidad y obligatoriedad respecto de la instrucción elemental y fundamental, en tanto señala que a nivel profesional y de instrucción técnica, se debe asegurar su carácter generalizado, y el acceso con base en criterios de igualdad y de mérito*”³.

Continuando con su exposición, en alusión altamente pertinente al presente concepto, la Corte establece que: “*Al analizar el alcance del derecho a la educación profesional, la jurisprudencia constitucional ha entendido que se trata de un presupuesto básico para el ejercicio de otros derechos tales como el libre desarrollo de la personalidad, la libertad para escoger profesión u oficio o el derecho al trabajo*”, añadiendo que: “*con base en el artículo 69 de la Constitución, ha explicado que para lograr su efectiva realización, el Estado está en la obligación de ‘facilitar los mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior’...*”⁴.

Por otro lado, en la sentencia T-743 de 2013⁵, pone en evidencia la Corte Constitucional la doble condición que ostenta la educación, ya como *servicio público*, ya como *derecho fundamental*, lo cual sirve de marco de referencia para el análisis de las iniciativas legislativas que nos ocupa en esta oportunidad.

Así, en cuanto *servicio público*: “*la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable*”⁶, constituyéndose en la razón fundamental que motiva la expedición de las iniciativas legislativas en cuestión, que, como veremos, se orientan a fortalecer el financiamiento de la educación pública superior, así como a

² M.P. Dr. ALBERTO ROJAS RÍOS

³ Sent. T-340..., cit., pp. 9 y 10

⁴ Sent. T-340..., cit., p. 11

⁵ M.P. Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

⁶ Sent. T-743..., cit., p. 18



subsidiar el ingreso, permanencia y promoción en el sistema de las personas en condiciones socioeconómicas menos favorables, entre otras finalidades conexas.

Respecto de esta dimensión de la educación, resulta altamente pertinente lo señalado también por la Corte Constitucional, esta vez en la sentencia T-106 de 2019⁷, en el sentido de que: *“la educación se encuentra a cargo del Estado y tiene prioridad en la asignación de recursos por hacer parte del gasto social, ‘su prestación debe ceñirse a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad social y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable, y la regulación y diseño del sistema debe orientarse al aumento constante de la cobertura y la calidad’...”*⁸

Volviendo a la sentencia T-743 de 2013, en su dimensión de *derecho*: *“la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política”*⁹, lo cual refleja el lado subjetivo de las iniciativas normativas en cuestión, en cuanto posibilitan mayores niveles de ejercicio y garantía del derecho a la educación en conexidad, entre otros, con los derechos y garantías mencionadas por la Corte.

Por ende, como la Corte Constitucional lo pone en evidencia y lo advertimos nosotros al conceptuar sobre los proyectos de ley de la referencia, en los mismos se refleja la dinámica entre *servicio público* y *derecho fundamental*, de que trata el artículo 2º Superior, que, en lo pertinente, señala que: *“Son fines esenciales del Estado:...garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”*, agregando que: *“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”*.

Junto a lo anterior, en alusión altamente pertinente al presente pronunciamiento, en el fallo que venimos citando, la Corte Constitucional trata de los *componentes estructurales del derecho a la educación*, a saber, *la disponibilidad, la accesibilidad, la adaptabilidad y la aceptabilidad*; tratamiento en relación con el cual traeremos a colación algunas alusiones para contextualizar mejor el presente concepto. Así, en primer lugar, se indica que: *“la jurisprudencia constitucional ha admitido que el derecho a la educación tiene cuatro componentes estructurales e interrelacionados que, a su vez, se concretan a través de tres tipos obligaciones distintas”*¹⁰.

De otra parte, en cuanto a la *asequibilidad* o *disponibilidad*, se indica que: *“alude a la satisfacción de la demanda educativa por dos vías: impulsando la oferta pública y facilitando la creación de instituciones educativas privadas”*, agregando que: *“además, supone que dichas instituciones y los programas correspondientes estén disponibles para los estudiantes”*. De tal suerte: *“En suma, el componente de disponibilidad de la educación comprende i) la obligación estatal de crear y financiar instituciones educativas; ii) la libertad de los particulares para fundar dichos establecimientos y iii) la inversión en recursos humanos y físicos para la prestación del servicio”*¹¹.

Adicionalmente, en cuanto a *la accesibilidad*, en lo esencial, indica la Corte que: *“protege el derecho individual de ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad o, dicho de otra manera, la eliminación de cualquier forma*

⁷ M.P. Dra. DIANA FAJARDO RIVERA

⁸ Sent. T-106..., cit., p. 18

⁹ Sent. T-743..., cit., cit.

¹⁰ Sent. T-743..., cit., p. 22

¹¹ Sent. T-743..., cit., ibid.



de discriminación que pueda obstaculizar el acceso al mismo”. En este orden, de manera concreta, aduce la Corte que: “se ha considerado que esas condiciones de igualdad comprenden i) la imposibilidad de restringir el acceso por motivos prohibidos, de manera que todos tengan cabida, en especial quienes hacen parte de los grupos más vulnerables; ii) la accesibilidad material o geográfica, que se logra con instituciones de acceso razonable y herramientas tecnológicas modernas y iii) la accesibilidad económica, que involucra la gratuidad de la educación primaria y la implementación gradual de la enseñanza secundaria y superior gratuita”¹².

En punto a la adaptabilidad, se indica en la sentencia en cita, en lo que aquí interesa, que: “cuestiona la idea de que son los estudiantes quienes deben ajustarse a las condiciones de prestación del servicio educativo que imperan en cada establecimiento, y exige, en contraste, que sea el sistema el que se adapte a las necesidades de los alumnos, valorando el contexto social y cultural en que se desenvuelven, con miras a evitar la deserción escolar”. De tal suerte, discurre la Corte en el sentido de que: “la satisfacción del componente de adaptabilidad se ha vinculado con la adopción de medidas que adecuen la infraestructura de las instituciones y los programas de aprendizaje a las condiciones requeridas por los estudiantes, en particular, por aquellos que hacen parte de grupos poblacionales de especial protección, como las personas con discapacidades o con capacidades intelectuales excepcionales, los niños trabajadores, los menores que están privados de su libertad, los estudiantes de grupos étnicos minoritarios, las mujeres en estado de embarazo y los alumnos que residen en zonas rurales”, concluyendo que: “La aspiración específica del componente de adaptabilidad consiste, en últimas, en asegurar que los estudiantes permanezcan en el sistema educativo”¹³.

Finalmente, respecto del componente de aceptabilidad, en las páginas 24 y 25 de la sentencia en cita, entre otras cosas, se indica que: “La Observación General Número 13 del Comité Intérprete del PIDESC (Comité DESC) exige que la forma y el fondo de la educación, incluyendo los programas de estudio y los métodos pedagógicos, sean aceptables”, lo cual implica que: “sean pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad”.

Junto a lo anterior, menciona la Corte Constitucional que la aceptabilidad: “involucra un componente de equidad. De ahí que la Observación General haya calificado como posibles discriminaciones con arreglo al pacto ‘las agudas disparidades de las políticas de gastos que conduzcan a que la calidad de la educación sea distinta para las personas que residen en diferentes lugares’...”.

Expuesto lo anterior, la Corte alude a las obligaciones que de dichos elementos estructurales se derivan para los Estados, las cuales son de tres (3) tipos, a saber: “de respeto, que se traducen en la imposibilidad de interferir en el disfrute del derecho; de protección, que les exigen adoptar medidas para evitar interferencias de terceros y de cumplimiento, que comportan prestaciones e involucran, a su vez, obligaciones de facilitar y proveer”¹⁴.

En el presente caso, nos interesan las denominadas obligaciones de cumplir, respecto de las cuales la Corte Constitucional, en la sentencia en cita, manifiesta que: “suelen requerir la movilización de recursos económicos y un desarrollo normativo, reglamentario y técnico destinado a identificar los requisitos que determinan su exigibilidad, al responsable de su garantía y las fuentes de financiación que permitirán cubrirlas”, lo cual supone: “en principio, que su puesta en marcha se dé gradualmente, dadas las restricciones presupuestales y administrativas que comportan”¹⁵.

¹² Sent. T-743..., cit., p. 23

¹³ Sent. T-743..., cit., pp. 23 y 24

¹⁴ Sent. T-743..., cit., p. 26

¹⁵ Sent. T-743..., cit., p. 27



Expuesto lo anterior, es viable señalar que un grupo de iniciativas legislativas, como aquellas en relación con las cuales rendiremos concepto, que buscan eliminar el pago de costos en la educación pública superior, tales como los costos de inscripción y de grado, o subsidiar a los estudiantes con el pago de los denominados *derechos pecuniarios*, así como apalancar los costos asociados a la formación superior, tales como desplazamiento, vivienda, alimentación e insumos educativos, entre otras, sirve al propósito mencionado de favorecer el ingreso, permanencia y promoción del *Sistema de Educación Superior*, máxime cuando a estas medidas se unen otras como aumentar de manera real y constante los recursos con destino a las instituciones públicas de educación superior.

Por eso consideramos que con los ajustes en los correspondientes articulados que sugerimos frente a algunos proyectos y los que sugerirán otros intervinientes en el trámite legislativo, así como las modificaciones que sufra durante éste, el Estado contará con un nuevo cuerpo normativo que garantice más elevados niveles de ejercicio del derecho a la educación superior, en armonía con otros derechos fundamentales como la igualdad, la paz y el trabajo.

II. CONCEPTO RESPECTO DE LOS PROYECTOS DE LEY DE LA REFERENCIA

2.1. Proyecto de Ley 054 de 2022 Cámara, “*Por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones*”

2.1.1. Concepto de viabilidad jurídica: En nuestra opinión, sin perjuicio del concepto presupuestal y dejando a salvaguarda respecto del equilibrio de las finanzas públicas, el proyecto de ley es jurídicamente viable, bajo la consideración de que la garantía del derecho a la educación superior, así como la prestación del servicio público de educación superior, demanda esfuerzos fiscales cada vez mayores, de suerte que se garantice el ejercicio de tal derecho y el acceso a este servicio a todos los potenciales usuarios.

En este orden, garantizar ingresos constantes y que se actualicen permanentemente a las instituciones públicas de educación superior, como lo pretende el proyecto de ley bajo análisis, a través de la incorporación de una *fórmula de matemática financiera* en el articulado de la Ley 30 de 1992 a ser modificado, favorece que puedan atender adecuadamente la prestación del servicio público a su cargo.

2.1.2. Recomendaciones de modificación en el articulado: En cuanto al articulado, por incluir una fórmula de matemática financiera de difícil intelección para quien no tiene la formación en la materia, solo podemos decir que, si sirve al propósito de garantizar el ejercicio del derecho a la educación superior, al tiempo que garantiza la prestación de un servicio público de educación superior de calidad y con carácter universal, no debería ser modificado.

No obstante, tenemos dos (2) recomendaciones al respecto, a saber:

2.1.2.1. Para evitar interpretaciones que no consulten el espíritu de la norma y no sirvan a los fines de la misma, recomendamos que, en el primer artículo del proyecto, que modifica el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, entre el listado de las *Instituciones de Educación Superior Públicas nacionales, departamentales y municipales*, se incluya a las *distritales*, por corresponder a una categoría diferente a las anteriores, en concreto, a las *municipales*.

2.1.2.2. Para que el artículo 4º de la iniciativa quede incorporado dentro del articulado de la Ley 30 de 1992, recomendamos que pase a ser el párrafo 3º del que vendría a ser el artículo 87A de la Ley 30 de 1992.



2.2. Proyecto de Ley 061 de 2022 Cámara, “Por medio de la cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior”

2.2.1. Concepto de viabilidad jurídica: Jurídicamente hablando, toda iniciativa legislativa que con respeto del marco normativo vigente y aplicable, propenda por mejorar las condiciones financieras del sistema educativo estatal es bienvenida y en principio, lejos de generar reparos jurídicos, debe ser alentada.

En este orden, estando claro que el Congreso de la República es competente para crear impuestos y contribuciones en tiempos de paz y que el gravamen a ser creado tiene como destino el fortalecimiento de las actividades de ciencia, tecnología e innovación (CTel), a través del Sistema Universitario Estatal, no solo no encontramos reparo jurídico para su trámite y aprobación, sino que lo vemos como algo oportuno y deseable.

2.2.2. Recomendaciones de modificación en el articulado: Por tratarse de un tema eminentemente tributario y fiscal, carecemos de idoneidad para sugerir modificaciones de fondo en el articulado del proyecto, limitándonos a recomendar un ajuste de forma en el párrafo del artículo 3º, así: “*Salvo las exoneraciones específicas en los pactos internacionales y en el Derecho Interno, toda transferencia al exterior de rentas y ganancias ocasionales obtenidas en Colombia, causa el impuesto complementario de remesas, cualquiera que sea el beneficiario de la renta o de la ganancia ocasional o el beneficio de la transferencia*”.

La modificación por nosotros sugerida se limita, como lo señalamos en letras en color “rojo”, a corregir la escritura del adverbio “*toda*”, en la frase: “*toda transferencia al exterior de rentas y ganancias ocasionales obtenidas en Colombia*”.

2.3. Proyecto de Ley 062 de 2022 Cámara, “Por medio del cual se crea la política pública nacional en bilingüismo (PPNB) y se dictan otras disposiciones”

2.3.1. Concepto de viabilidad jurídica: La complejidad que reviste el derecho a la educación y su ejercicio es tan grande, que es muy difícil concebir su contenido y alcance. Ahora bien, dentro de dicha complejidad y así lo reconoce la misma Constitución Política, se encuentra que la educación es una herramienta de formación para la vida y para el trabajo, que actualmente se caracteriza por niveles más elevados de globalización e internacionalización.

En este sentido, entre otras competencias básicas, la educación en sus diferentes niveles, debe formar en el dominio de una segunda lengua diferente a la nativa, lo que se suele denominar *bilingüismo*, de suerte que un proyecto de ley que se proponga hacer de este propósito una política de Estado es bienvenido, máxime, cuando desde el ámbito educativo pretende impregnar a la sociedad y al Estado, para convertirse en una herramienta de desarrollo personal y social.

2.3.2. Recomendaciones de modificación en el articulado: Se trata de un proyecto complejo, muy bien estructurado y de largo alcance, respecto del cual no tenemos sugerencias de modificación.

2.4. Proyecto de Ley 063 de 2022 Cámara, “Por medio del cual se garantiza la protección de los derechos de las mujeres gestantes, madres en periodo de lactancia y padres en licencia de paternidad en las instituciones educativas del país”

2.4.1. Concepto de viabilidad jurídica: Sin lugar a dudas uno de los retos más importantes para hacer realidad el postulado constitucional del *Estado Social de Derecho* es poner a los derechos normativamente reconocidos a



conversar entre ellos, de suerte que la protección y garantía de alguno o algunos, redunde en la protección y garantía de los demás.

Lo anotado pone en evidencia la importancia de una iniciativa como la presente, que busca garantizar coetáneamente el derecho a la educación de los padres y madres, pero también de paso el derecho que tienen los menores a ser cuidados y protegidos por sus padres, sin que el ejercicio de este último derecho vaya en desmedro de otros, como el mencionado derecho a la educación, o el derecho al trabajo y al ejercicio de una profesión u oficio, entre otros.

Otro aspecto que resulta destacable en la iniciativa normativa bajo análisis es que, como suele suceder, se positiviza la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional en sede de tutela, en este caso, sobre el derecho de las mujeres gestantes y/o lactantes a ingresar y permanecer en el sistema educativo, así como a que se les garanticen las condiciones para poder ejercer dicho derecho, dentro de su particular situación de madre gestante y/o lactante. Así las cosas, se pasa del debate en sede de tutela sobre el asunto a la observancia de normas imperativas con fuerza de ley.

Por último, como bien se señala en la correspondiente *exposición de motivos*, se trata de consagrar una especie de *fuero de maternidad* y aún *de paternidad* en el ámbito educativo, similar al que actualmente existe en materia laboral. En este sentido, sustenta muy bien la iniciativa lo señalado en la misma *exposición de motivos*, en el sentido de que: “*Se encuentran numerosos casos en los que Instituciones Educativas sancionan, expulsan, desescolarizan a estudiantes en estado de gestación, en periodo de lactancia o con licencia de paternidad, les niegan el ingreso, con la excusa de no existir normatividad aplicable al caso*”¹⁶.

2.4.2. Recomendaciones de modificación en el articulado: Pese a que se trata de una iniciativa bien estructura, que responde al propósito que la anima, a saber, favorecer el ingreso y permanencia en el sistema educativo de las personas gestantes, lactantes, y/o en licencia de maternidad o paternidad, empero, sin perjuicio del análisis de impacto fiscal que requiera, estimamos que puede ser enriquecido si se contempla la toma de medidas para que en las instituciones educativas del país, públicas y privadas, así como de todos los niveles, se generen los espacios que faciliten el ejercicio conjunto del derecho a la educación y el derecho de los menores a ser cuidados por sus padres, tales como salas de lactancia, sala cunas y similares. Para implementar esta medida, las instituciones educativas podrían celebrar convenios con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales.

2.5. Proyecto de Ley 068 de 2022 Cámara, “Por medio del cual se establece un subsidio educativo para jóvenes de estratos 1, 2 y 3, con el propósito apoyar la financiación de sus gastos durante sus estudios superiores”

2.5.1. Concepto de viabilidad jurídica: En el mismo sentido al anotado al pronunciarnos sobre la viabilidad jurídica del Proyecto de Ley 061 de 2022 Cámara, por medio de la cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior, en el presente caso, estimamos que cualquier iniciativa normativa que no ponga en riesgo el equilibrio de las finanzas públicas y la misma sostenibilidad económica del Estado, que tienda a garantizar el acceso y permanencia en el sistema educativo, concretamente, en el sistema público de educación superior, no solo resulta jurídicamente viable, sino que debe ser alentada.

En este sentido, resaltamos que en el artículo 5° del proyecto de ley bajo análisis, que trata de la *financiación del subsidio*, se prevé que: “*El Gobierno Nacional garantizará los recursos para la implementación de la Política*

¹⁶ *La parrilla y la subraya son nuestras*



propuesta en la presente ley, de manera consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo”.

Aclarado lo anterior, no interesa de cuántos subsidios se trate, si es uno o son varios, si subsidian la matrícula, los gastos educativos o cualquier otro gasto asociado a la permanencia en el sistema educativo, lo importante es que sean bien administrados, así como que en su asignación se apliquen estrictos criterios de equidad y de justicia, además de que se haga el adecuado seguimiento a su otorgamiento y utilización.

2.5.2. Recomendaciones de modificación en el articulado: Como lo dejamos expresado en el numeral anterior, estimamos que la iniciativa es viable jurídicamente, repetimos, sin perjuicio del correspondiente análisis presupuestal y financiero, además de que está debidamente sustentada y soportada. Sin embargo, consideramos que adolece de algunas falencias que respetuosamente queremos poner de presente:

2.5.2.1. En el título se habla de que se trata de: *“un subsidio educativo para jóvenes de estratos 1, 2 y 3, con el propósito apoyar (sic) la financiación de sus gastos durante sus estudios superiores”*, mientras que el artículo 1º del proyecto se menciona que el objeto del mismo es garantizar que los estudiantes de instituciones de educación superior (IES): *“puedan recibir un subsidio por parte del Gobierno Nacional, el cual les permita sufragar los gastos de sus estudios técnicos, tecnológicos y universitarios de Educación Superior”*, sin embargo, en el artículo 4º, sobre **justificación del subsidio**, se señala que: *“Con este propósito se busca que los estudiantes que cursan cualquier carrera de educación superior en Colombia, puedan culminar sus estudios sin la limitante económica para acceder al transporte, alimentación y sostenimiento en general”*.

En el mismo sentido, el artículo 7º *ejusdem*, sobre **Aplicabilidad del subsidio monetario**, establece que: *“Todo joven que se encuentre cursando los estudios superiores, técnicos, tecnológicos o universitarios, y que, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) pueda demostrar se ubica en alguno de los estratos 1, 2 o 3 y está matriculado en alguna institución de educación superior reconocida por el MEN, podrá acceder a un subsidio monetario mensual para sufragar los gastos que conllevan estos procesos académicos”*.

De tal suerte, en nuestra opinión, debe precisarse o hacerse cabal claridad en el sentido de si el subsidio está dirigido a sufragar los costos de la matrícula o si, por el contrario, busca financiar o al menos solventar los gastos asociados al sostenimiento del estudiante en el sistema de educación superior (transporte, vivienda, alimentación y útiles escolares, entre otros).

2.5.2.2. A pesar de que la iniciativa cumple con los requisitos o exigencias listadas en el literal h) del artículo 2º, que trata de los **elementos básicos de un subsidio**, a saber: *“su finalidad, los beneficiarios, la temporalidad, los requisitos para su asignación y las condiciones de terminación para ser beneficiario”*, consideramos que adolece de indeterminación, de suerte que debería señalarse un monto o al menos establecerse unos parámetros mínimos para que el Gobierno Nacional proceda a presupuestar en cada vigencia los recursos necesarios que permitan cumplir la finalidad de la ley.

2.6. Proyecto de Ley 070 de 2022 Cámara, “Por medio de la cual se elimina el cobro a los derechos de grado para estudiantes de instituciones públicas de educación superior, se modifica el artículo 122 de la ley 30 de 1992 que establece los ‘fundamentos de la educación superior’...”

2.6.1. Concepto de viabilidad jurídica: Si bien hemos manifestado a lo largo de este documento que estimamos viable y deseable jurídicamente cualquier iniciativa legislativa que vía *subsidios a la demanda, directos, indirectos*



o *cruzados*, favorezca el ingreso y permanencia en el sistema educativo, particularmente en el estatal, también nos corresponde llamar la atención sobre la necesidad de proteger financieramente a las universidades públicas, pues su desfinanciación, un riesgo inminente y constante, asestaría un duro golpe al sostenimiento del Sistema Público de Educación Superior.

En este orden, aunque parezca contradictorio, si al mismo tiempo no se puede garantizar que las universidades del Estado reciban los mismos recursos o superiores a los que suelen recibir vía *derechos de grado*, consideramos si no inviable jurídicamente, por lo menos no oportuno ni procedente privarlas de estos ingresos, tan necesarios en sus presupuestos ya de por sí deficitarios.

2.6.2. Recomendaciones de modificación en el articulado:

2.6.2.1. En vista de lo señalado anteriormente, recomendamos modificar el proyecto de ley para positivizar lo que dijo la Corte Constitucional sobre el literal e) del artículo 122 de la Ley 30 de 1992¹⁷, en la sentencia C-654 de 2007¹⁸, conforme al cual: “*Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, son los siguientes: (...) e) Derechos de Grado*”, en el sentido de que: “*a quienes carezcan de capacidad económica para sufragarlos, no se les podrá exigir su pago y conservan el derecho a graduarse...*”.

2.6.2.2. En el mismo sentido, recomendamos modificar el párrafo 1º del mencionado artículo 122 de la Ley 30 de 1992, en los siguientes términos:

“PARÁGRAFO 1o. Las instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes) para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley. En todo caso, no se podrá exigir el pago de estos servicios médicos asistenciales a quienes carezcan de capacidad económica para sufragarlos, quienes podrán en todo caso acceder al servicio”.

2.6.2.3. Finalmente, estimamos que también debe modificarse el título o epígrafe del proyecto, así: “*Proyecto de Ley 070 de 2022 Cámara, ‘Por medio de la cual se elimina el cobro de los derechos de grado a los estudiantes de instituciones públicas de educación superior’...*”, toda vez que el mencionado artículo carece de título y en todo caso, no se refiere a los fundamentos de la educación superior, sino a los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior.

2.7. Proyecto de Ley 083 de 2022 Cámara, “Por medio del cual se crea el sistema de registro de profesiones, técnicas y tecnologías y se elimina el requisito de tarjetas profesionales para ejercer diversas profesiones en el país”

2.7.1. Concepto de viabilidad jurídica: Como bien se precisa en la correspondiente *exposición de motivos*, el artículo 26 Constitucional establece que: “*Toda persona es libre de escoger profesión u oficio*”, añadiendo que: “*La ley podrá exigir títulos de idoneidad*”. En este orden, encontramos atinada la apreciación de la iniciativa bajo análisis en el sentido de que el ejercicio de las profesiones, técnicas y tecnologías no debería exigir nada diferente a poseer *títulos de idoneidad* como los que expiden las instituciones de educación superior en todos sus niveles, legalmente

¹⁷ Por medio de la cual se organiza el servicio público de educación superior

¹⁸ M.P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla



facultadas para operar en Colombia y previo el cumplimiento de los requisitos de cada programa, con la ausencia de antecedentes profesionales en aquellas profesiones reguladas por implicar su ejercicio un riesgo social.

De tal suerte, para verificar la tenencia del título y su vigencia, así como que se carece de antecedentes de la profesión, cuando ello sea requerido, en nuestra opinión, basta el registro de que trata el proyecto de ley bajo análisis, por lo que, salvo mejor opinión en contrario y el debate parlamentario que se dé al respecto, incluso en las profesiones que se excepcionan en la norma (derecho, ciencias de la salud y contaduría pública), en nuestra opinión, saldría sobrando la tarjeta profesional, pues si de probar la idoneidad del profesional, la vigencia del correspondiente título y de ser menester la ausencia de antecedentes de la profesión, técnica o tecnología, repetimos, el registro de que trata la iniciativa bajo análisis es suficiente.

Por ende, junto al argumento jurídico-constitucional acabado de ser expuesto por nosotros, adherimos a los otros argumentos esgrimidos en la correspondiente *exposición de motivos*, como que se reduce el riesgo de falsificación de títulos, además de que se elimina una barrera de acceso al mercado laboral de los profesionales recién graduados, por solo citar estos dos (2), para argüir que estimamos jurídicamente viable el proyecto de ley en cuestión.

2.7.2. Recomendaciones de modificación en el articulado: Nos limitaremos a proponer, en cuanto al artículo 1º de la iniciativa, que trata de la **CREACIÓN DEL SISTEMA DE REGISTRO DE PROFESIONES, TÉCNICAS Y TECNOLOGÍAS**, subsanar la inconcordancia existente entre su primera parte, conforme a la cual: “*El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, creará el Sistema de Registro de Profesiones, técnicas y tecnologías, en el cual se certifiquen todos los títulos profesionales, técnicos y tecnológicos adquiridos u homologados en el país*” y la segunda, que establece que: “*El Sistema de Registro de Profesiones u Oficios, estará disponible en línea y será de registro y consulta gratuita*”¹⁹.

Como puede verse, el artículo empieza hablando de: “*Profesiones, técnicas y tecnologías*”, para terminar, hablando de: “*Profesiones u Oficios*”, lo cual en nuestra opinión implica una inconcordancia o incoherencia conceptual y semántica.

2.8. Proyecto de Ley 084 de 2022 Cámara, “Por el cual se modifican los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992 para establecer un nuevo modelo de financiamiento para las instituciones de educación superior públicas de Colombia y se dictan otras disposiciones”

2.8.1. Concepto de viabilidad jurídica: Por tener similitud con éste, reiteramos la apreciación que hicimos frente al Proyecto de Ley 054 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 86 y siguiente de la Ley 30 de 1992, a saber, que sin perjuicio del correspondiente concepto presupuestal y dejando a salvaguarda el equilibrio de las finanzas públicas, el proyecto de ley es jurídicamente viable, bajo la consideración de que la garantía del derecho a la educación superior y la prestación del servicio público de educación superior, demanda esfuerzos fiscales cada vez mayores, de suerte que se garantice el ejercicio de tal derecho y el acceso a este servicio, a todos los potenciales usuarios.

En este orden, garantizar ingresos constantes y que se actualicen permanentemente a las instituciones de educación superior, favorece que puedan atender adecuadamente la prestación del servicio público a su cargo, así como la garantía del derecho fundamental a este aparejado.

¹⁹ *La negrilla y la subraya son nuestras*



2.8.2. Recomendaciones de modificación en el articulado: Dadas las similitudes existentes entre este proyecto de ley y el Proyecto de Ley 054 de 2022 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones, si bien el primero es más extenso en su contenido y alcances, seguramente en el trámite legislativo surtirán alguna suerte de *acumulación*, por razones de economía, así como para garantizar la *unidad de materia*.

2.9. Proyecto de Ley 121 de 2022 Cámara, “Por medio de la cual se crea el programa nacional de becas de excelencia para jóvenes artistas y deportistas”

2.9.1. Concepto de viabilidad jurídica: Como lo hicimos al referirnos al Proyecto de Ley 063 de 2022 Cámara, por medio del cual se garantiza la protección de los derechos de las mujeres gestantes, madres en periodo de lactancia y padres en licencia de paternidad en las instituciones educativas del país, conforme a la decantada jurisprudencia de la Corte Constitucional, los derechos deben conversar entre ellos, de suerte que se alcance mayores niveles de garantía y efectividad de éstos, cuando se les contemple en conjunto o como partes de un solo sistema.

Así sucede con la iniciativa legislativa bajo análisis, con la cual al tiempo que se garantiza la práctica del deporte y el arte, como mecanismos para el libre e íntegro desarrollo de las personas y de la sociedad, se promueve el ejercicio del derecho a la educación, que, entre múltiples propósitos, prepara para la vida laboral y desarrolla al máximo las potencialidades de las personas.

En este orden, como lo hemos señalado al referirnos a proyectos de ley que tratan de subsidios para fomentar el ingreso y permanencia en el Sistema de Educación Superior, sin perjuicio del análisis presupuestal y financiero, así como sobre su impacto respecto de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo, jurídicamente deben alentarse o estimularse.

2.9.2. Recomendaciones de modificación en el articulado: Como lo hicimos al pronunciarnos sobre el Proyecto de Ley 068 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece un subsidio educativo para jóvenes de estratos 1, 2 y 3, con el propósito apoyar la financiación de sus gastos durante sus estudios superiores, pese a que la iniciativa cumple con los denominados *elementos básicos de un subsidio*, a saber: (i) su finalidad, (ii) los beneficiarios, (iii) la temporalidad, (iv) los requisitos para su asignación y (v) las condiciones de terminación para ser beneficiario, consideramos que adolece de indeterminación, de suerte que debería señalarse un monto o al menos establecerse unos parámetros mínimos para que el Gobierno Nacional proceda a presupuestar en cada vigencia los recursos necesarios que permitan cumplir la finalidad de la ley.

2.10. Proyecto de Ley 136 de 2022 Cámara, “Por medio de la cual se crean y regulan incentivos para los beneficiarios de créditos otorgados por el icetex (sic), pertenecientes a los estratos 1, 2, 3 y se dictan otras disposiciones”

2.10.1. Concepto de viabilidad jurídica: Pese a ser un proyecto de ley breve (de apenas 6 artículos, uno de estos *transitorio*), tiene un hondo calado normativo, sobre todo de orden constitucional, resultando jurídicamente relevante, en cuanto busca favorecer el acceso, permanencia y graduación en el Sistema de Educación Superior, tanto a nivel de pregrado y posgrado, dentro y fuera de las fronteras nacionales, mediante la aplicación de medidas de alivio a los créditos otorgados por el ICETEX partir del año 2012, si se cumplen las condiciones diferenciales consagradas en dicha iniciativa, especialmente la pertenencia a los niveles más bajos de la estratificación socioeconómica (estratos 1, 2 y 3).



Realmente, no encontramos reparo jurídico frente a la iniciativa y si en algún momento del tránsito legislativo se encontrase que afecta o pone en riesgo la sostenibilidad financiera del ICETEX, lo que se debe hacer en nuestra opinión, lejos de afectar el contenido y alcance de la iniciativa, es plantear un rediseño institucional del ICETEX, en orden a convertirlo, por ejemplo, en un fondo ágil, ligero y burocráticamente delgado, que se limite a administrar los recursos destinados al financiamiento de la educación superior, especialmente, de personas pertenecientes a los más bajos niveles socioeconómicos de la población.

2.10.2. Recomendaciones de modificación en el articulado: En principio, no tenemos recomendaciones de modificación en el articulado del proyecto, pero como lo anotamos al pronunciarnos sobre su viabilidad jurídica, insistimos en que de presentarse reparos a la viabilidad financiera del mismo, durante su trámite por el Congreso, antes de limitar o recortar su alcance y contenido, se debe plantear una reingeniería institucional del ICETEX, inclusive con la posibilidad de convertirlo en un simple fondo, con el mínimo de costo y estructura burocrática, suficiente para atender los fines normativos a los que debe servir.

2.11. Proyecto de Ley 139 de 2022 Senado, "Por medio de la cual se regula la asignación de plazas o escenarios de práctica laboral, la práctica de judicatura y pasantías, y se dictan otras disposiciones"

2.11.1. Concepto de viabilidad jurídica: Según el inciso 2° del artículo 2° Constitucional, entre otras cosas: "Las autoridades de la República están instituidas para... asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares", de suerte que toda iniciativa estatal, como las que se originan en el Congreso de la República, tendiente a garantizar un mejor y más elevado ejercicio de los derechos de los cuales son titulares los ciudadanos, es bienvenida y en principio, jurídicamente viable.

Es lo que sucede con la iniciativa legislativa en cuestión, que busca crear mecanismos que faciliten la asignación de espacios para que se lleven a cabo las prácticas, pasantías y ejercicios similares, que las instituciones de educación superior, en el marco de su autonomía, suelen establecer como requisito de grado y que a veces puede constituirse en *cuello de botella* o barrera de acceso a los correspondientes títulos, poniendo en entredicho el ejercicio de un derecho fundamental, cual es el acceso, permanencia y promoción en el Sistema de Educación Superior.

En este sentido, destacamos que el proyecto bajo análisis, sin perjuicio de la facultad que otorga al estudiante de buscar sus propios escenarios de práctica, hace gravitar la responsabilidad de dicha búsqueda y asignación sobre las instituciones de educación superior, a las que en ejercicio de la autonomía que les reconoce el ordenamiento jurídico, les invita a ser creativas en la búsqueda de alternativas al respecto, sin sacrificar la calidad del servicio educativo que ofrecen.

Destacamos, igualmente, que en un ejercicio de lo que hemos denominado *hacer que los derechos hablen entre sí*, en el artículo 7° de la iniciativa se consagra que el Gobierno Nacional, las instituciones de educación superior y el sector privado trabajarán coordinadamente en orden a flexibilizar los horarios, tanto de las prácticas como de las actividades educativas, en orden a que los estudiantes al tiempo que cumplen con el requisito de la práctica, puedan cumplir sus obligaciones laborales, en un claro ejemplo de garantía correlativa de dos (2) derechos fundamentales, a saber, la educación y el trabajo.

Al ser uno de los objetivos fundamentales de la educación preparar para la vida laboral, todo lo que se haga para favorecer la inserción en el mercado laboral es bienvenido, aportando de este modo a la superación del nudo gordiano que tradicionalmente ha existido entre la formación y el trabajo, de suerte que, de una parte, se garantice el ejercicio



de los dos (2) derechos fundamentales mencionados y, de otra, se garantice el cumplimiento de uno de los objetivos básicos de la educación superior, como se dijo, formar para el trabajo y favorecer la inserción en el mercado laboral.

2.11.2. Recomendaciones de modificación en el articulado: Estimamos que se trata de un proyecto de ley sencillo, pero completo, concreto, pero que a la vez abarca lo que creemos que debe abarcar una iniciativa de esta naturaleza, por lo cual nos abstenemos de hacer recomendaciones en relación con la modificación del articulado.

2.12. Proyecto de Ley 153 de 2022 Cámara, “Por medio del cual se modifica el artículo 122 de la ley 30 de 1992 (Víctimas pago derecho de universidad)”

2.12.1. Concepto de viabilidad jurídica: Continuando con la dinámica de *hacer hablar los derechos entre sí*, como forma de garantizar mayores niveles de ejercicio de los mismos, esta iniciativa articula al menos la garantía y protección de tres (3) derechos fundamentales, a saber: la paz, la educación y el trabajo, al propender por el acceso a la educación superior de víctimas del conflicto armado, ubicadas además en zonas rurales del país y que por su condición, tienen dificultades reales para acceder, permanecer y promocionarse dentro del *Sistema de Educación Superior*.

En este orden, la presente iniciativa se articula a otras analizadas con anterioridad, que vía subsidios o eliminación de costos educativos, pretende facilitar el ingreso, permanencia y promoción en el *Sistema de Educación Superior* a personas en condición de vulnerabilidad socioeconómica, en este caso, a víctimas del conflicto armado padecido por el país, concretamente, a víctimas de desplazamiento forzado, eximiéndolas del pago de los *derechos de inscripción y de grado* en las instituciones estatales de educación superior.

Sin embargo, como lo hemos señalado frente a iniciativas semejantes analizadas con anterioridad, estimamos jurídicamente viable el proyecto de ley en cuestión, a condición de que correlativamente se promuevan y aprueben otras iniciativas legislativas que garanticen que la estabilidad financiera de las instituciones estatales de educación superior no se verá afectada al no percibir los ingresos de cuya exoneración serán beneficiarias las víctimas del conflicto armado.

2.12.2. Recomendaciones de modificación en el articulado: En cuanto al articulado, nos limitamos a señalar que seguramente en algún estado del trámite legislativo de la iniciativa, surtirá una suerte de *acumulación* con el Proyecto de Ley 070 de 2022 Cámara, por medio de la cual se elimina el cobro a los derechos de grado para estudiantes de instituciones públicas de educación superior, para lo cual, precisamente, se pretende la modificación también del artículo 122 de la ley 30 de 1992, entre otras razones, para garantizar el *principio de unidad de materia legislativa*.

2.13. Proyecto de Ley 166 de 2022 Senado, “Por medio de la cual se modifica la ley (sic) 1616 de 2013 y se dictan disposiciones en el ámbito de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental en las instituciones educativas de carácter público y privado, y en instituciones de educación superior públicas y privadas”

2.13.1. Concepto de viabilidad jurídica: Con el ánimo igualmente de garantizar un adecuado ejercicio del derecho a la educación, en esta iniciativa se pretende que el Congreso de la República fije su atención en la relación existente entre este derecho y el derecho a la salud, concretamente, a la salud mental, tanto como condición para el adecuado ejercicio del derecho a la educación, como condición que puede verse afectada por situaciones inherentes a la prestación del servicio educativo, por poner un ejemplo, el estrés y la ansiedad que los alumnos suelen experimentar durante época de evaluaciones.



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**
Oficina Asesora Jurídica

De tal suerte, por perseguir mayores niveles de garantía en el ejercicio del derecho a la educación, en particular, a la educación superior, lo estimamos jurídicamente viable, en los términos señalados al referirnos frente a otros proyectos en esta misma oportunidad analizados por nosotros desde la Oficina Asesora Jurídica de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

2.13.2. Recomendaciones de modificación en el articulado: No tenemos recomendaciones de modificación en el articulado.

En los anteriores términos rendimos el concepto de viabilidad jurídica a nosotros solicitado en relación con las iniciativas tocantes al derecho/servicio de educación pública superior, así como las modificaciones que estimamos pertinentes en relación con el articulado de algunas de éstas, por considerar, en cuanto a lo primero, que de diferente manera y desde distintas perspectivas, sirven a un solo propósito, a saber, mejorar los niveles de ejercicio y garantía de este derecho, en casi todos los casos, en concordancia y conexidad con otros.

Atentamente,

JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO.
Jefe Oficina Asesora Jurídica

c.c. vicerecacad@udistrital.edu.co

c.c. planeac@udistrital.edu.co

c.c. jccastanog@udistrital.edu.co

FUNCIONARIO O ASESOR	NOMBRE	RADICADO INTERNO/EXTERNO	FECHA	FIRMA
Proyectado	Carlos David Padilla Leal-Abogado contratista OAJ	S.R./CER1447	23/09/2022	