



La educación
es de todos

Mineducación

CÁMARA DE REPRESENTANTES
UNIDAD DE CORRESPONDENCIA
RECIBIDO
19 DIC 2019
45924 78
FIRMA: _____
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 12-19-2019 2:44:52 PM 472
Al contestar cite este No. 2019 EE 206784 FOLIO ANEXO
Origen: Asesores del despacho
Destino: Congreso de la República / Diana Marcela Morales R
Asunto: Rta. Concepto 217 de 2019

Bogotá D.C.,

Doctora
DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria de la Comisión Sexta Cámara
Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.

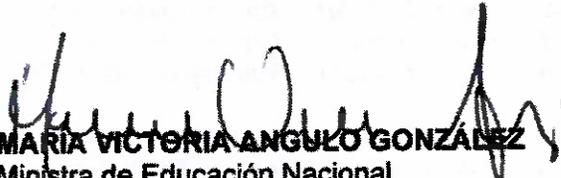
Referencia: Concepto a Proyecto de Ley No. 217 de 2019 Cámara.

Respetado Doctor:

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de Ley No. 217 de 2019 Cámara **«Por el cual se establece el no cobro de intereses de los créditos educativos otorgados por el instituto colombiano de crédito educativo y estudios técnicos en el exterior (Icetex) y se dictan otras disposiciones.»**

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,


MARIA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autores: H.S. Gustavo Bolívar Moreno
H.S. Antonio Eresmid Sanguino Páez
H.R. María José Pizarro Rodríguez
Ponentes: H.R. María José Pizarro Rodríguez
H.R. Aquileo Medina Arteaga
H.R. Esteban Quintero Cardona

Aprobó: Luis Fernando Pérez Pérez – Viceministro de Educación Superior
Luis Gustavo Fierro Maya - Jefe Oficina Asesora Jurídica
Revisó: Carolina Guzmán Ruiz – Directora de Fomento de la Educación Superior
Biviana Liset Trujillo Ramírez – Asesora Despacho



Concepto a Proyecto de Ley No. 217 de 2019 Senado

«Por el cual se establece el no cobro de intereses de los créditos educativos otorgados por el instituto colombiano de crédito educativo y estudios técnicos en el exterior (Icetex) y se dictan otras disposiciones».

I. Objeto

El proyecto de ley tiene como objeto suprimir los intereses de los créditos educativos otorgados por el ICETEX, en beneficio de las personas que se encuentren identificados, clasificados y seleccionados en los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN y víctimas del conflicto armado colombiano, con la finalidad de garantizar el derecho a la educación.

II. Motivación

La exposición de motivos describe la necesidad del proyecto, argumentando que actualmente los créditos educativos son onerosos e impagables, por lo cual limita el crecimiento personal y profesional de los deudores y beneficiarios. Por lo anterior, la iniciativa propone la eliminación de los intereses del crédito educativo para programas de pregrado y posgrado, lo cual conllevaría a garantizar el acceso a la educación de las poblaciones vulnerables por su situación económica y víctimas del conflicto armado.

III. Consideraciones Jurídicas – Técnicas

El proyecto de ley tiene como objetivo eliminar el cobro de intereses de los créditos que otorga el ICETEX para los beneficiarios de créditos que tengan niveles 1, 2 y 3 del SISBÉN o que sean víctimas del conflicto armado.

Al respecto, es importante señalar que en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" (Ley 1955 de 2019), se estableció la reforma integral del ICETEX, en el "Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados", definiendo el literal C. *Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos*, con el objetivo 5: *Apuesta para impulsar una Educación Superior incluyente y de Calidad*, se estableció en la segunda estrategia "Financiación de la Educación Superior", el cual versa:

"... De igual forma, con el propósito de seguir avanzando de forma idónea y eficaz en la garantía del derecho a la educación, se brindarán oportunidades de acceso, permanencia y graduación, y se diseñarán estrategias para la generación de oportunidades a jóvenes en condición de vulnerabilidad en las diferentes regiones del país, y se implementará una reforma integral al ICETEX en materia de gobernanza, estructura y características de su portafolio de servicios y fuentes de financiación, incluidos los fondos creados en la Ley 1911 de 2018.

Unido a lo anterior, se impulsará el desarrollo de nuevos instrumentos de amortización acordes con la evolución de los ingresos de los beneficiarios en el tiempo y se implementarán incentivos para fomentar la permanencia, la graduación y excelencia en la educación superior mediante condiciones diferenciales de condonación a estudiantes destacados por obtener honores en su programa de formación, priorizando aquellos de menor condición socioeconómica. Igualmente, se generarán programas orientados a promover mayores niveles de vinculación voluntaria de personas y empresas en la financiación de la educación superior, para lo cual se implementarán diferentes mecanismos que faciliten la realización de estos aportes."



La educación
es de todos

Mineducación

De esta manera, el Gobierno Nacional honra los compromisos acordados, suscritos el 14 de diciembre de 2018 en la Mesa de Diálogo para la Construcción de Acuerdos para la Educación Superior Pública, firmados con el movimiento estudiantil y profesoral.

Específicamente sobre este compromiso, a la fecha se han realizado 9 reuniones en las cuales se han desarrollado: el cronograma de trabajo, la definición de los 5 puntos que contempla la reforma (1. Plan de alivios e incentivos 2. Financiación y características de su portafolio de servicios 3. Acompañamiento al estudiante 4. Transformación Digital y 5. Estructura y gobernanza). En ese sentido en las sesiones del 12 y 19 de diciembre se presentó una amplia propuesta de plan de alivios e incentivos construida a partir de los aportes de todos los integrantes de la Comisión.

Por lo tanto, es importante tener en cuenta que el Gobierno Nacional, ya ha contemplado la puesta en marcha de acciones tendientes a brindar alivios a todos los estudiantes que adelantaron o se encuentran adelantando sus estudios de educación superior a través del ICETEX, en la medida que lo requieran, prestando atención especial a quienes se encuentran en los niveles más bajos del SISBEN y las víctimas del conflicto armado.

De igual manera, el objetivo *"Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad"* del Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2022, busca avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior de calidad, la cual se constituye como una de las principales apuestas de este gobierno. Bajo este propósito, el Ministerio de Educación Nacional se ha propuesto fortalecer la educación superior pública, revisar los esquemas de financiación del sector, ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior desde una perspectiva de equidad contribuir al cierre de brechas regionales y urbano-rurales, fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad y formar capital humano de alto nivel.

En este marco, el Ministerio de Educación diseñó e implementó el nuevo Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior – Generación E, que está dirigido a brindar oportunidades de acceso en las regiones y zonas urbano y rurales y al fortalecimiento de las instituciones de educación superior públicas para brindar una oferta de calidad a lo largo del país y que con recursos se apoyarán proyectos que presenten las instituciones para avanzar en el cierre de brechas urbano – rurales en educación superior.

El Programa Generación E, busca que más jóvenes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de educación superior, promoviendo la movilidad social y regional del país para el cierre de brechas, en un marco de financiación sostenible y gradual, conformado por tres componentes: Equidad: Avance en la gratuidad en Instituciones de Educación Superior públicas, Excelencia: Reconocimiento a los mejores bachilleres del país, Equipo: Fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior públicas.

Cada uno de los componentes se estructurarán de la siguiente manera:

I. Equidad – Avance en la Gratuidad en Instituciones de Educación Superior públicas.

En busca de avanzar en la gratuidad de la educación superior, el Gobierno Nacional le apuesta a que más jóvenes de bajos recursos tengan mayores oportunidades de acceder a la educación superior. Para esto, el componente de Equidad cubrirá el 100% del valor de la matrícula a través de subsidios a los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior públicas; además, se otorgará un apoyo de sostenimiento para gastos académicos.



Con este componente se beneficiarán alrededor de 320.000 (80.000 anuales) estudiantes en 4 años, que tendrán acceso a las 61 IES públicas del país: universidades, instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas e instituciones universitarias. De igual manera, en busca de llegar a las regiones más apartadas, el componente promueve la vinculación de los estudiantes tanto a programas presenciales, como a distancia tradicional y virtual.

En relación con el apoyo al estudiante para cubrir gastos académicos, como mecanismo complementario para fomentar la permanencia y graduación de los estudiantes, el admitido en la institución pública podrá aplicar, dependiendo de sus condiciones particulares, al programa Jóvenes en Acción del Departamento de la Prosperidad Social (DPS) o al Fondo de Equidad del Ministerio de Educación Nacional (MEN).

Para el Ministerio es importante que los beneficiarios del programa finalicen su proceso académico y logren graduarse, con el fin de generar transformaciones sociales, tanto para los estudiantes como para sus familias. En este sentido, el Programa promoverá que el estudiante tenga buen desempeño, a través del acompañamiento académico y psicosocial por parte de las Instituciones de Educación Superior públicas con el objetivo de culminar exitosamente el proceso de formación, y así mismo acompañar el tránsito a la inserción laboral de los beneficiarios.

Para la vigencia 2020, los requisitos para acceder al componente son:

- Tener nacionalidad colombiana
- Poseer título de bachiller y haber presentado el Examen de Estado para el ingreso a la Educación Superior
- Ser admitido en primer semestre para cursar un programa de pregrado (técnico profesional, tecnológico o universitario) con registro calificado vigente, impartido bajo cualquier modalidad (presencial, distancia o virtual), ofertado por una Institución de Educación Superior Pública
- No tener título profesional universitario
- Tener entre 14 a 28 años de edad
- Estar registrado a corte de 30 de agosto de 2019 en la base Nacional del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales- SISBÉN, suministrada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con un puntaje igual o inferior a 32. En caso de pertenecer a la población indígena, se tomará la base censal del Ministerio del Interior, y para la población víctima del conflicto, se tendrá en cuenta el Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad de Atención y reparación Integral de Víctimas (UARIV).

De acuerdo con el corte realizado el 16 de diciembre de 2019 se han aprobado 75.131 estudiantes durante 2019, los cuales tienen un puntaje menor a 32 puntos de Sisbén y se encuentran estudiando en 61 IES públicas en todo el territorio nacional. A su vez, los estudiantes provienen de 1.090 municipios de todos los departamentos del país, siendo el 53% de los beneficiarios mujeres y el 47% hombres.

Del total de beneficiarios, 17.479 (23%) de los beneficiarios son reconocidos como víctimas registradas en el Registro Único de Víctimas de la Unidad Administrativa Especial para la Reparación Integral de Víctimas (UARIV). Los cuales se encuentran estudiando en 61 IES públicas en todo el territorio nacional. A su vez, los estudiantes provienen de 794 municipios de todos los departamentos del país, siendo el 54% de los beneficiarios mujeres y el 46% hombres.

II. Excelencia: Reconocimiento a los mejores bachilleres del país



A través de este componente, el Gobierno Nacional reconoce el mérito de 16.000 estudiantes de escasos recursos económicos que cuentan con los mejores resultados de las pruebas Saber 11° y de los tres mejores bachilleres por departamento, para que accedan y permanezcan en la educación superior.

Los beneficiarios pueden escoger una institución pública o privada con acreditación de alta calidad o un programa académico con acreditación de alta calidad ofertado por una institución no acreditada con más del 25% de sus programas acreditados.

Para los estudiantes que deciden ingresar a una Institución de Educación Superior pública, se financiará el 100% del valor de la matrícula y se entregará un apoyo de sostenimiento. En este componente se le reconocerá a la IES pública un valor de referencia por estudiante de Excelencia, entendido como un valor per cápita asociado a la prestación del servicio educativo, incluyendo el valor de la matrícula.

Por su parte para los estudiantes que ingresen a Instituciones de Educación Superior privadas, el costo del valor de la matrícula será financiado así: El 25% del valor de la matrícula semestral lo aportará la institución privada, el Estado aportará el 50% y el restante 25% se financiará con recursos de un Fondo de donaciones. Adicionalmente se entregará un apoyo de sostenimiento para gastos académicos.

Los requisitos para participar en el componente de Excelencia del programa Generación E, para la vigencia 2020 son:

- Tener nacionalidad colombiana.
- Obtener el título de grado de bachiller en la vigencia 2019.
- Haber presentado las pruebas de Estado Saber 11° el 10 de marzo o el 25 de agosto de 2019 y cumplir uno de los siguientes puntos:
- Encontrarse dentro de los 10 bachilleres con mejores puntajes de la prueba Saber 11° para los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, San Andrés, Vaupés y Vichada. Para el resto de departamentos aplican los 3 mejores puntajes.
- Obtener un puntaje igual o superior a 350 en las pruebas Saber 11°.
- Estar registrado en la base Nacional del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales- SISBEN, suministrada por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, con corte a 30 de agosto de 2019, con un puntaje igual o inferior a:

Área	Puntaje máximo
14 ciudades principales sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.	57,21
Resto urbano: en la zona urbana diferente a las 14 ciudades principales, los centros poblados y la zona dispersa de las 14 ciudades principales.	56,32
Rural	40,75

- Se exceptúan del SISBEN quienes pertenezcan a la población indígena y se encuentren registrados en la base censal del Ministerio del Interior, remitida por dicho Ministerio con corte del 30 de agosto del 2019.

A corte del 10 de diciembre de 2019, se han beneficiado 3.666 jóvenes de una meta anual de 4.000. Estos beneficiarios estudian en 67 IES del país, 58% de las cuales son privadas y 42% de



carácter público. A su vez, los estudiantes provienen de 389 municipios de todos los departamentos del país, siendo el 41% de los beneficiarios mujeres y el 59% hombres.

Del total de beneficiarios del componente, 261 provienen de municipios rurales o rurales dispersos, y de estos el 21% (55 jóvenes) de los estudiantes provienen de municipios Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET. Por criterios de focalización, en este grupo poblacional el 100% de los beneficiarios ingresaron al componente de Excelencia por cumplir el requisito de SISBEN.

III. Equipo – Fortalecimiento a las Instituciones de Educación Superior Públicas.

Este componente busca destinar nuevos recursos anuales para funcionamiento e inversión que fortalezcan las 61 Instituciones de Educación Superior Públicas, conforme a lo establecido en los acuerdos firmados el pasado 26 de octubre y el 14 de diciembre de 2018 entre el Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República y la Ministra de Educación, con los rectores del SUE y de la Red ITTU, los representantes de los profesores y de los estudiantes. Para el cuatrienio 2018 – 2022.

Los esfuerzos mencionados anteriormente revelan que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, se encuentra desarrollando una apuesta sin precedentes por ampliar las oportunidades de acceso y permanencia a los jóvenes del país y por contribuir de manera decisiva en el fortalecimiento de las IES bajo una perspectiva de equidad, con presencia regional y en favor del acceso a los menos favorecidos.

Así mismo, y teniendo en cuenta que la iniciativa legislativa buscar favorecer a las víctimas del conflicto armado, es pertinente señalar que de conformidad con el artículo 51 de la Ley 1448 de 2011 *"Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones"*, el Ministerio de Educación Nacional constituyó el *"Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado en Colombia"*, como medida de reparación integral, adoptada conjuntamente con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX-, al que se adhirió la Secretaría de Educación Distrital (SED) de Bogotá a través del Otrosí de Adhesión N°03346 el 08 de noviembre de 2013.

El Fondo financia mediante crédito educativo condonable, el estudio de un programa de educación superior de pregrado en los niveles técnico profesional, tecnológico o universitario en modalidad presencial o a distancia en Colombia, a partir de cualquier semestre o año y por el tiempo de duración del programa académico según lo establecido en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior -SNIES-.

A continuación, se detallan los ítems que financia el fondo:

- Créditos 100% condonables para nivel técnico profesional, tecnológico o universitario, cubriendo el valor de la matrícula hasta por once salarios mínimos mensuales legales vigentes (11 SMMLV).
- Recurso de Sostenimiento que se entrega al estudiante por semestre, este recurso se entregará durante el tiempo que dure el programa académico y solamente por el número de créditos o el equivalente en semestre que tenga el programa. El recurso es de uno punto cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (1.5 SMMLV).



- Recurso de Permanencia por valor de 1 SMMLV por semestre por estudiante atendido, dirigido a las Instituciones de Educación Superior que desarrollen programas diferenciales y preferenciales con enfoque de reparación integral y que presenten al Ministerio de Educación Nacional los proyectos de permanencia; así mismo, el promedio académico de los beneficiarios que se reporten en los proyectos deberá ser igual o superior a tres puntos cinco (3.5).

Los requisitos para aplicar a la convocatoria del Fondo son los siguientes:

- Ser bachiller.
- No tener título profesional de nivel universitario.
- Estar incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV) o reconocido como tal en las Sentencias de Justicia y Paz o en las de Restitución de Tierras o en las de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- El documento de identidad con el cual el aspirante se identifica al momento de hacer su inscripción en la convocatoria debe coincidir con el que se encuentra registrado en el RUV. Para este fin, es responsabilidad del aspirante actualizar sus datos de registro, de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011.
- Estar admitido en una Institución de Educación Superior reconocida por el Ministerio de Educación Nacional o estar cursando algún semestre de pregrado en una Institución de Educación Superior reconocida por el Ministerio de Educación Nacional en Colombia.
- Haber presentado la prueba Saber 11 o la prueba de Estado equivalente (para aspirantes a primer o segundo semestre académico) Promedio de notas (para aspirantes que deseen cursar estudios a partir del tercer semestre académico).
- Tener su propio correo electrónico.
- Inscribirse a través de la página web del ICETEX.

A la fecha se han beneficiado 5.231 estudiantes del Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado en Colombia, de los cuales 3.541 son mujeres (68%) y 1.690 hombres (32%). En esa medida, es de resaltar que actualmente el Gobierno Nacional a través de este fondo fomenta el acceso a la educación superior a los estudiantes víctimas del conflicto.

Bajo este esquema y en el marco de lo dispuesto en la Ley 1002 de 2005¹, el ICETEX tiene por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos, a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros.

Debido al mandato anteriormente expuesto, el ICETEX "(...) ofrecerá diferentes modalidades de crédito para garantizar a la población la culminación de sus estudios y en todo caso los **intereses serán inferiores a los del mercado financiero, así como otorgar subsidios y condonaciones a poblaciones especiales**"²

En este sentido, y frente a lo estipulado en la exposición de motivos del Proyecto de Ley, es importante aclarar los siguientes elementos:

¹ Ley 1002 de 2005. Por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, ICETEX, en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones

² Parágrafo 4º, artículo 2, ibid.



1. El ICETEX otorga líneas de crédito con condiciones financieras que van desde 0% interés (solo IPC), con lo cual el objetivo del proyecto de ley ya está previsto en las normas y la operación de la Entidad.
2. El ICETEX opera un sistema de colocación de créditos bajo el principio de sostenibilidad financiera, entendido como la capacidad de asegurar su propia eficiencia, sostenibilidad y posibilidades de existencia; todo esto en la medida de las posibilidades acorde con la capacidad de endeudamiento y apalancamiento, en pro del aumento de la cobertura de la Educación Superior. Así mismo, es de señalar que La tasa de interés de los créditos ofrecidos por el ICETEX se define en función de: (i) Costo de Fondo de los Recursos; (ii) Costos Operativos (Origenación, Administración, Recuperación de Cartera, Funcionamiento); y, (iii) Riesgo de Cartera y Pérdida Esperada. Frente estos dos últimos puntos, la entidad maneja unos índices superiores al sector financiero, y financia población en condiciones económicas que nos les permiten acceder al sistema financiero.
3. Debido a su naturaleza especial, el ICETEX destina los beneficios y excedentes que obtiene en desarrollo de su objeto social, a la ampliación de la cobertura del crédito y de los servicios del ICETEX, al fortalecimiento de las reservas destinadas a otorgar subsidios para el acceso y permanencia a la educación superior y a la sostenibilidad de la entidad tal como está estipulado en la Ley 1002 de 2005. En este sentido, la propuesta de eliminación de los cobros de interés a los créditos educativos, se vería afectado el sistema en términos de acceso a la educación superior

En la actualidad, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional y del ICETEX, ofrece diversos programas y realiza significativos esfuerzos orientados a garantizar la educación superior de los jóvenes más vulnerables. En ese sentido se enuncian los siguientes aspectos:

- El ICETEX ha fortalecido sus acciones para impactar positivamente a los beneficiarios de las clases más vulnerables, con los subsidios de sostenimiento y de tasa y las condonaciones por graduación del 25% del valor de capital adeudado. Asimismo, en cumplimiento de la Ley 1547 de 2012 *"Por la cual se otorgan beneficios a estudiantes de pregrado, con la calidad de estudiantes a partir de la vigencia de esta ley, de estratos socioeconómicos 1, 2 o 3 y se dictan otras disposiciones"*, se otorgan beneficios a estudiantes de pregrado en condición socioeconómica desfavorable³ los cuales pueden recibir un subsidio de sostenimiento y subsidio de tasa de interés y aquellos identificados como población de especial *"protección constitucional (población con discapacidad, indígenas, reintegrados y víctimas del conflicto armado)"*, podrán recibir préstamos a una tasa de interés real del 0%.
- Así es como desde la implementación de los diferentes programas del ICETEX para fomentar el acceso a la educación superior, se han beneficiado 649.918 estudiantes mediante aportes de la Nación administrados por el ICETEX, en donde se ha logrado otorgar a 482.380 estudiantes el subsidio a la tasa de interés (IPC), incluyendo a los que se encontraban activos al cierre del 2010 con una inversión de \$3 billones.

³ El artículo 60 de la Ley 1753 de 2015 establece que los beneficiarios de los subsidios a la tasa de interés del Icetex son los estudiantes que se encuentren en los estratos 1, 2, y 3 y priorizados por el Sisbén, la población en situación económica desfavorable que podrá acceder a las líneas de crédito según el puntaje Sisbén en comparación con los puntos de corte que definan el DNP, el Ministerio de Educación Nacional y el Icetex para tal fin.



- Así mismo, 133.642 estudiantes han sido beneficiados con subsidios de sostenimiento, con una inversión de \$1 billón y 33.896 estudiantes a través de condonaciones por graduación del 25% con una inversión de \$0,18 billones.
- A junio de 2019, el 61% (244.499 estudiantes) de los beneficiarios activos de ICETEX cuentan con el beneficio de subsidio de tasa.
- El ICETEX cuenta con alternativas de acceso a la educación superior con condiciones favorables para la población víctima del conflicto armado; El ICETEX administra el Fondo de Reparación de Víctimas con cerca de 5.230 beneficiarios a la fecha, frente a los cuales se han invertido para condonación y subsidios a la fecha, cerca de \$ 4.139.907.294.

Dicho fondo es una estrategia para la inclusión y atención de la población víctima del conflicto armado en Colombia; con el fin de otorgar créditos educativos de pregrado en respuesta a lo ordenado por la Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones".

- Adicionalmente, el ICETEX ha beneficiado en sus líneas de crédito tradicionales desde el año 2016 y hasta julio de 2019, a cerca de 6.940 víctimas.

Asimismo, es importante resaltar que el ICETEX, teniendo en cuenta la configuración de condiciones diferenciales que demanda un modelo de acceso con equidad, el ICETEX configura un portafolio amplio que sea capaz de responder a diversas condiciones de la población que aspira a el financiamiento de sus estudios de educación superior. Para tal fin, se configuran diversas líneas de crédito y se ofrecen las tasas de interés más favorables del mercado:

Líneas de crédito Tú Eliges: Tiene como objetivo otorgar crédito para acceder a la educación superior, para ello tiene tres tipos plazos para el pago (largo plazo, mediano plazo y corto plazo), a continuación, se describen las principales líneas de crédito:

- **Líneas de largo plazo:** El beneficiario del crédito puede elegir entre pagar el 0% o el 25% del crédito en época de estudios y el resto al finalizar sus estudios, las condiciones para acceder a estos créditos son:
 - **Crédito del 0%:** ser colombiano, estar en el estrado 1, 2 o 3, priorizados con los puntajes corte Sisbén establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, tener un puntaje igual o superior a 240 en las pruebas saber 11 y un promedio de notas de 3,4 o superior.
 - **Crédito del 25%:** Ser colombiano, estar en el estrado 1, 2 o 3, tener un puntaje igual o superior a 240 en las pruebas saber 11 y un promedio de notas de 3,4 o superior.
- **Líneas de mediano plazo:** El beneficiario del crédito puede elegir entre pagar el 30%, el 40% o el 60% del crédito en época de estudios y el resto de la deuda al finalizar sus estudios, las condiciones para acceder a estos créditos son:
 - **Crédito del 30%:** ser colombiano, estar en el estrado 1, 2, 3, 4, 5 o 6, tener un puntaje igual o superior a 260 en las pruebas saber 11 y un promedio de notas de 3,4 o superior.
 - **Crédito del 40%:** Ser colombiano, estar en el estrado 1, 2, 3, 4, 5 o 6, tener un puntaje igual o superior a 260 en las pruebas saber 11 y un promedio de notas de 3,4 o superior.



- **Crédito del 60%:** Ser colombiano, estar en el estrado 1, 2, 3, 4, 5 o 6, tener un puntaje igual o superior a 260 en las pruebas saber 11 y un promedio de notas de 3,4 o superior.
- **Líneas de corto plazo:** El beneficiario del crédito paga el 100% del crédito en época de estudios, las condiciones para acceder a estos créditos son:
 - **Crédito del 100%:** Ser colombiano, estar en el estrado 1, 2, 3, 4, 5 o 6, tener un puntaje igual o superior a 240 en las pruebas saber 11 y un promedio de notas de 3,4 o superior.

Líneas de crédito especiales: Tiene como objetivo otorgar crédito para acceder a la educación superior, para las poblaciones de protección constitucional (indígenas, víctimas, reintegrados y con discapacidad) y para colombianos de zonas apartadas (Amazonas, Arauca, Caquetá, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, Putumayo, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada) a continuación, se describen las condiciones para acceder al crédito:

- **Protección Constitucional:** Estar registrado en las bases de datos oficiales de población víctima y Red Unidos. Si corresponde a población indígena deberá presentar certificación del cabildo al que corresponda. Para los estudiantes con discapacidad deberá acreditar Certificación Médica de EPS u organismo competente especificando el grado y tipo de incapacidad -física, sensorial, de carácter permanente de acuerdo con la Ley 361/ 1997.
- **Zonas Apartadas:** Ser colombiano, estar en el estrato 1, 2 o 3, priorizados con los puntajes Sisbén establecidos por el MEN. Que el departamento núcleo sea uno de: *Amazonas, Arauca, Caquetá, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, Putumayo, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada*; tener un puntaje en las pruebas Saber 11 igual o superior a 210.

Con la configuración de un portafolio amplio que condicione el acceso, beneficios de crédito educativo y el otorgamiento de subsidios a la población en función de sus condiciones socioeconómicas, se logra un esquema de financiamiento que promueve el acceso a la educación superior bajo un componente de equidad que garantice, además, la oportunidad a más jóvenes.

Tomando como muestra los 736.828 estudiantes que presentaron pruebas Saber 11 en el año 2018 y que de esa población el 69,8% se encuentra en las bases SISBÉN, se observa que 372 158 estudiantes obtuvieron puntajes entre 210 y 356 puntos (estudiantes que se ubican dentro de los cortes de acceso a las líneas de crédito ICETEX, con respecto a sus resultados en las pruebas) de los cuales 169.407, el 45,4%, se sitúan dentro de los puntos de corte de SISBÉN establecidos por el Gobierno Nacional.

Dado lo anterior, se observa que beneficiar a todos los estudiantes sisbenizados con puntajes en las pruebas Saber 11 entre 210 y 356 puntos representa un incremento del 120% de la población, en donde es importante advertir el alto impacto fiscal que generaría en las finanzas de la Nación. En ese sentido, se encuentra que el proyecto no señala los costos fiscales, ni la fuente de los recursos que financiarían el nuevo gasto, como se desprende del artículo 359 de la Constitución Política y con base en lo que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 preceptúa:

"ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse 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 financiamiento de dicho costo."



De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, para determinar los costos de la iniciativa y su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, debe expresarse en la exposición de motivos y en las ponencias, así como la fuente de ingresos adicional para financiar la eliminación del cobro de los intereses de los créditos y favorecer con la condonación a quienes tengan créditos previos a la entrada en vigencia de la Ley.

Al respecto, la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos:

«Evidentemente las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual, repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7 analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho - que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios administrativos, presupuestales y técnicos- para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento»⁴.

Así mismo, resultaría inconveniente para las finanzas del ICETEX, el impacto que provocaría una posible contracción en la cobertura de la educación superior, ya que esta entidad no estaría en capacidad de otorgar créditos nuevos, sumado a que de autorizarse esta operación, el ICETEX tendría que iniciar un proceso de descapitalización por el valor de la reestructuración de las obligaciones de que trata la propuesta y tendría que conseguir recursos adicionales tan solo para cumplir con los compromisos actuales (cohortes financiados a la fecha).

En este sentido, el ICETEX tendría que optar por realizar acciones que pondría en riesgo su misión y funcionamiento. A continuación, se describen algunas de ellas:

- Obtener recursos de endeudamiento con entidades financieras lo cual acarrearía unos costos de financiamiento a título de pérdida, debido a la imposibilidad de cobrar intereses.
- Desfinanciar la operación proyectada para los próximos años con la cual se pretende aumentar la cobertura de la educación superior, en otras palabras, no realizar adjudicaciones de créditos nuevos y posiblemente dejar de realizar desembolsos de renovación de los beneficiarios actuales.

Por otra parte, frente al artículo 4° del proyecto, es importante resaltar que la eliminación de la capitalización de intereses cambiaría la naturaleza de la entidad para transformarla de una entidad de fomento a través de la adjudicación de créditos educativos, a una entidad financiera comercial que entregaría créditos de acuerdo con la capacidad de pago de los deudores en este caso estudiantes, la cual sería nula dada la condición precisamente de estar estudiando. Esta situación se presentaría dado el alto riesgo de no pago de las obligaciones de los estudiantes,

⁴ Sentencia C 502 de 2007, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.



que en su mayoría provienen de estratos socioeconómicos en los cuales el nivel de ingresos del núcleo familiar no permite pagar las matrículas de la educación superior en cortos plazos.

En ese sentido, de llegarse a aprobar este Proyecto, los estudiantes dejarían de percibir las ventajas que tiene el crédito educativo del ICETEX frente a las de los créditos comerciales del sector financiero tradicional como son:

- Las tasas más bajas del mercado.
- Los plazos más amplios.
- Aprobación de la financiación del 100% del valor de la matrícula y de todo el programa desde el principio con una sola solicitud.
- La aprobación no se encuentra atada a otros productos financieros.
- Sin codeudor para aquellos que no lo pueden obtener con aporte a un fondo de garantías.
- Subsidio de tasas y de sostenimiento para estudiantes de estratos 1 al 3 que cumplan los puntos de corte de SISBEN establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.
- Condonaciones por graduación del 25% del valor adeudado.
- Condonaciones del 100% del valor adeudado por mejores resultados en las pruebas Saber Pro.

Finalmente, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, el Sisbén es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales mediante el cual se otorga un puntaje que clasifica a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. Dicho puntaje es un valor entre 0 y 100, y a diferencia de la versión anterior del Sisbén, actualmente no existen niveles.

En este sentido, es necesario hacer la precisión que con la versión actual del Sisbén solo es posible identificar los beneficiarios a través del puntaje que se defina para el efecto, pero no por niveles del Sisbén como lo pretende establecer el proyecto de ley.

I. Recomendaciones

Teniendo en cuenta las consideraciones jurídicas y técnicas presentadas, el Ministerio de Educación Nacional de manera respetuosa considera inconveniente la iniciativa legislativa para el sector educación dadas las siguientes razones:

- Considerar que el Gobierno Nacional estableció en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo la reforma integral del ICETEX, honrando los compromisos pactados en la Mesa de Diálogo para la Construcción de Acuerdos para la Educación Superior Pública, firmado con los movimientos estudiantiles y profesoriales.
- En este marco, el Gobierno Nacional ha puesto en marcha acciones tendientes a brindar alivios a todos los estudiantes que adelantaron o se encuentran adelantando sus estudios de educación superior a través del ICETEX, en la medida que lo requieran, prestando atención especial a quienes se encuentran en los niveles más bajos del SISBEN y a la población víctima del conflicto armado.
- De acuerdo con el análisis presentado, la iniciativa puede generar un impacto de contracción en la cobertura de la educación superior, ya que esta entidad no estaría en capacidad de otorgar créditos nuevos, y de autorizarse esta operación, el ICETEX tendría que iniciar un proceso de descapitalización por el valor de la reestructuración de las obligaciones de que trata la propuesta y tendría que conseguir recursos adicionales tan solo para cumplir con los compromisos actuales.



- La eliminación de la capitalización de intereses cambiaría la naturaleza de la entidad para transformarla de una entidad de fomento a través de la adjudicación de créditos educativos, a una entidad financiera comercial que entregaría créditos de acuerdo con la capacidad de pago de los deudores.
- En este sentido, el proyecto generaría un impacto negativo en la cobertura de beneficiarios, dado que esto puede provocar una reducción de los beneficiarios en el corto y mediano plazo en contravía a lo dispuesto en el *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"* cuyo propósito y acciones están encaminadas a adelantar todos los esfuerzos posibles por brindar más y mejores condiciones de acceso a la educación superior a más jóvenes en el país.
- Es de mencionar que el Gobierno Nacional viene adelantando estrategias de fomento al acceso a la educación superior para la población más vulnerable del país con programas como Generación E y el Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado en Colombia, con el objetivo que los jóvenes ingresen a la educación superior y logren graduarse, y de esta manera, generar transformaciones sociales, tanto para los estudiantes como para sus familias.
- Con respecto a la clasificación del Sisbén, de acuerdo a lo establecido por el Departamento Nacional de Planeación, actualmente se da a través de un puntaje de 0 a 100, donde se clasifica a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. Es así que el proyecto de ley no se encuentra acorde con lo dispuesto en la Ley 1753 de 2015, en la cual se establece que los subsidios de la Nación para los beneficiarios de Crédito Educativo deben ser focalizados en la población de estratos 1, 2 y 3 que cumpla con los puntajes de corte para el Sisbén, establecidos por el Gobierno Nacional.
- Este Ministerio reconoce el interés del Legislador por propender por el acceso y la permanencia de los estudiantes a la educación superior, razón por la cual se considera indispensable que se realice un análisis del impacto fiscal de la iniciativa y las implicaciones económicas que pueda generar conforme a las razones expuestas que maximiza los incentivos que ya fueron regulados por otra norma. Adicionalmente la iniciativa legislativa no señala la fuente de los recursos que financiarían el nuevo gasto, como se desprende del artículo 359 de la Constitución Política y con base en lo que el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

