



2. Despacho del Viceministro General

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista
WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad.



Radicado: 2-2022-010674

Bogotá D.C., 10 de marzo de 2022 15:44

Radicado entrada
No. Expediente 8963/2022/OFI

Asunto: Comentarios al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de Ley 418 de 2021 Cámara, 082 de 2021 Senado: “Por medio de la cual se establecen alivios a los beneficiarios de créditos reembolsables del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX y se dictan otras disposiciones.”

Respetado Presidente:

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto *establecer alivios a los beneficiarios de créditos reembolsables del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior –ICETEX–. Esto con el fin de garantizar la permanencia de los estudiantes en su trayectoria académica.*”

Para el efecto, la iniciativa pretende que los estudiantes de los estratos 1 al 3 que en el año 2020 hayan contraído créditos reembolsables con el ICETEX, obtengan un descuento del 50% del capital prestado y una condonación del 100% de los intereses fijados dentro de la obligación.

Al respecto, y de conformidad con la información reportada por el Ministerio de Educación Nacional a esta Cartera Ministerial, del total de créditos adjudicados en el año 2020, alrededor de 38.677 corresponden a población en estratos 1 al 3, de manera que si el alcance del proyecto es únicamente referente a los desembolsos realizados en dicha vigencia, el costo de la medida bajo las condiciones propuestas rondaría los **\$299 mil millones**; sin embargo, si el alcance es referente a toda la cohorte de créditos del año 2020, el impacto de la medida superaría los **\$1.3 billones**, tal y como se detalla en la siguiente tabla:

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

Fecha de corte	Beneficiarios	Capital condonado (50%)	Intereses condonados 100%	COSTO ALIVIO
Cartera a 31 de diciembre de 2021	38.677	\$ 277.300.966.657	\$ 22.572.324.917	\$ 299.873.291.574
Cartera proyección cohorte 2020		\$ 796.801.219.275	\$ 578.674.028.961	\$ 1.375.475.248.236

Fuente: Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior –ICETEX

Dicho lo anterior, es importante recordar que a través de la Ley 2155 de 2021¹, ya se crean programas de estímulos y alivios financieros para los usuarios del ICETEX que permiten mantener en el tiempo medidas contenidas en el Plan de Auxilios que nació como respuesta a los efectos económicos derivados de la pandemia del COVID-19. Adicionalmente, la citada Ley determina la reducción de las tasas de interés que el ICETEX cobra en sus créditos, la cual se hará posible gracias a los cambios implementados en las fuentes de recursos de la entidad. Se estima que estas medidas abarcarán a los más de 140 mil usuarios que hoy disfrutan del Plan de Auxilios, a más de 100 mil usuarios de fondos en administración, así como todos los jóvenes y familias que obtengan y soliciten servicios al ICETEX².

Ahora bien, frente a la autorización al Gobierno nacional para apropiar recursos presupuestales, que refiere el artículo 4 del proyecto de ley, ello desconoce que es materia de la Ley Orgánica de Presupuesto, por lo que la disposición incluida en el artículo en comento sería inconstitucional por ser reserva de la Ley Orgánica. Adicionalmente, toda apropiación tendría que estar sujeta a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin en el Presupuesto General de la Nación, pues de conformidad con el artículo 151 y el artículo 352 de la Constitución Política de Colombia: "(...) La Ley Orgánica de Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación". Al respecto, debe tenerse en cuenta lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C- 652 de 2015³:

"5.14. En efecto, como ya ha sido señalado, el artículo 151 de la Carta le atribuye al Congreso de la República la facultad de expedir leyes orgánicas a las cuales se sujetará el ejercicio de la actividad legislativa, autorización que incluye la expedición de normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. La citada disposición, se encuentra en plena correspondencia con el artículo 352 del mismo ordenamiento Superior, que le ordena al Congreso la regulación en la ley orgánica del presupuesto, de lo relacionado a la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, no sólo de la Nación, sino también de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.

(...)

5.17. Como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación, "las normas orgánicas, entre las cuales se incluyen las de presupuesto, tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control de constitucionalidad que lleva a cabo esta Corporación deba implicar que se confronte la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica [la cual] viene a constituirse en límite, directriz y referencia obligada de la ley ordinaria".[37]

5.19. A este respecto, en la Sentencia C-600A de 1995, recientemente reiterada en la Sentencia C-052 de 2015, la Corte se refirió a las circunstancias que dan lugar a la violación de la reserva de ley orgánica, señalando que la misma se estructura cuando "el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas, pues la Carta distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, y atribuye a cada una de ellas la regulación de materias diversas". En el mismo fallo, se precisó que dicha violación conlleva un vicio de competencia del Congreso, en el sentido que este órgano no se encuentra facultado para tramitar y aprobar "por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica". (...)"

¹ Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

² Información publicada en: <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/prensa-icetex/2021/09/09/se-aprobo-la-ley-de-inversion-de-social-estos-son-los-beneficios-que-trae-para-los-jovenes-y-las-familias>

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C– 652 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Teniendo en cuenta lo anterior, cada una de las entidades involucradas tendrá que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo ha dispuesto el Estatuto Orgánico de Presupuesto⁴ (EOP):

“Artículo 39. Los gastos autorizados por Leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993”.

En ese sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C-157 de 1998⁵, precisó:

“la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo, (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP.)”.

Por otra parte, el citado Estatuto Orgánico, establece:

“Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto”. (Ley 38/89, artículo 27. Ley 179/94, artículo 20).

Así las cosas, de conformidad con el EOP, cada sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que de acuerdo con las competencias del sector presupuestal se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, acorde con las directivas presidenciales de austeridad en dichos gastos.

Asimismo, es menester mencionar que los recursos para el fomento de la educación superior son apropiados en el PGN de manera global al Ministerio de Educación Nacional, de manera que, en virtud de la autonomía presupuestal que le confiere el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, es esa entidad a quien corresponde como cabeza del Sector definir y priorizar los recursos que considere pertinentes para el ICETEX, de suerte que lo pretendido deberá ser realizado en el marco de las apropiaciones establecidas en el presupuesto del Sector Educación y las proyecciones de gasto de mediano plazo respectivas.

Finalmente, es preciso recordar que la Ley 2155 de 2021⁶, de iniciativa del Gobierno nacional, incluye dentro de sus disposiciones la adopción de una política de Estado para promover el acceso a la educación superior de los estudiantes más vulnerables, con el objetivo de promover la movilidad social, reducir la desigualdad, combatir la pobreza y estimular el crecimiento económico de forma sostenida; particularmente, el artículo 27 de la Ley en mención consagra:

“ARTÍCULO 27° MATRÍCULA CERO Y ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. Con el objeto de mejorar el acceso a la educación superior en el nivel pregrado, adáptese como política de Estado la gratuidad para los estudiantes de menores recursos.

Para ello, el Gobierno nacional destinará anualmente recursos para atender las necesidades de los jóvenes de las familias más vulnerables socio-económicamente de los estratos 1, 2 y 3, mediante el pago del valor de la matrícula de los estudiantes de pregrado de las instituciones de educación superior públicas. A partir de 2023, estos recursos deberán destinarse a los jóvenes de las familias más vulnerables de acuerdo con la clasificación del SISBENIV o la herramienta de focalización que haga sus veces. Estos recursos se dispondrán a través de Generación E, otros programas de acceso y permanencia a la educación superior pública y el fondo solidario para la educación, creado mediante el Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020 el cual permanecerá vigente y podrá recibir aportes de recursos públicos de funcionamiento o inversión de cualquier orden con destino a estos programas.

⁴ COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-157 de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

⁶ Por medio, de la cual se expide la ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

El CETEX y las entidades públicas del orden nacional que hayan constituido fondos y/o alianzas con éste para el desarrollo de programas de acceso y permanencia en la educación superior podrán otorgar estímulos y adoptar planes de alivio, de conformidad con las normas que regulen la materia. Lo anterior podrá ser implementado por las entidades públicas del orden territorial en el marco de su autonomía.

Así mismo, el plan de alivios del ICETEX excluirá el mecanismo de capitalización de intereses u otros sistemas especiales para la cancelación de intereses causados, estableciendo uno mediante el cual los intereses sean cobrados de manera independiente al capital a la finalización del período de estudios.

PARÁGRAFO. *El Gobierno nacional reglamentará la implementación del presente artículo.”*

Así, pues, el Congreso de la República recientemente tomó la decisión de adoptar por política pública en educación superior dar acceso en el nivel pregrado a las familias más vulnerables socio-económicamente de los estratos 1, 2 y 3, lo que conlleva una cantidad significativa de recursos para hacer factible dicho programa y en ese sentido resulta inconveniente la iniciativa legislativa bajo estudio, toda vez que no guarda coherencia con la decisión política adoptada por esa Corporación en meses pasados, ni se encuentra en línea con los recursos presupuestales que se asignarán en los siguientes años en la materia, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las leyes de presupuesto que se expidan, incluyendo la vigente para 2022 contenida en la Ley 2159 de 2021⁷. En consecuencia, esta Cartera invita a que las iniciativas legislativas desarrollen las propuestas ya implementadas y que constituyen una política a ejecutar por parte del Gobierno nacional, y que en tal sentido se evite una doble legislación sobre las mismas materias.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Viceministro General

OA/JD/GPPN

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Elaboró Sonia Lorena Ibagón Ávila
UJ-0203/2022

Con copia a:
Dra. Elizabeth Martínez Barrera – Secretaria de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes

⁷ por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 10. de enero al 31 de diciembre de 2022

Firmado digitalmente por: CICERON FERNANDO JIMENEZ RODRIGUEZ

Viceministro General (E)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co