



Bogotá D.C., 21 de octubre de 2022

PRE 2200 2022220009221911

Honorable Representante
JAIME RAÚL SALAMANCA TÓRRES
Coordinador ponente
Comisión Sexta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68
comisión.sexta@cámara.gov.co
Ciudad

Asunto. Solicitud de concepto al Proyecto de ley 136/2022 C

Respetado Representante Salamanca Torres,

Por medio del presente oficio, de manera atenta me permito dar respuesta a su solicitud del asunto recibida el 14 de octubre de 2022 en esta entidad, de emitir concepto frente al Proyecto de ley 136/2022 C *“Por medio de la cual se crean y regulan incentivos para los beneficiarios de créditos otorgados por el ICETEX, pertenecientes a los estratos 1, 2, 3 y se dictan otras disposiciones”*, en lo que tiene que ver con el ICETEX, en los siguientes términos.

CONSIDERACIONES GENERALES

Abordamos este estudio del texto del proyecto de ley sometido a nuestro conocimiento, en cumplimiento del mandato constitucional que obliga al Estado a facilitar los mecanismos financieros que permitan promover el acceso de la población a la educación superior, el ICETEX, se ha preocupado históricamente por diseñar un portafolio de servicios que se ajuste a las necesidades de la población más vulnerable y de escasos recursos, propendiendo con ello entre otros aspectos, por la disminución de los índices de deserción en la educación superior, la ampliación de cobertura del crédito, el fortalecimiento de la calidad de la oferta educativa y el estímulo al acceso, el acompañamiento al estudiante a lo largo de su experiencia formativa y la permanencia de cada vez más colombianos a la educación superior; todo esto en respuesta a la función social de la entidad.



El proceso de transformación y fortalecimiento del ICETEX constituye un elemento fundamental en ese propósito de contribuir eficazmente a hacer realidad los sueños de formación técnica, tecnológica, universitaria y de posgrado de millones de colombianos, logrando así reducir las brechas de equidad que en términos de acceso a oportunidades de Educación Superior de calidad existen en el territorio.

En este orden de ideas, resulta pertinente anotar que el ICETEX comparte y celebra todas aquellas iniciativas que propendan a que todos los actores del sistema educativo Nacional participen y contribuyan en el propósito de ayudar a los estudiantes colombianos, sin distinción alguna, a que ingresan a la educación superior y a mantenerse en ella, permitiéndoles cumplir totalmente su proyecto educativo y afianzarlo hacia niveles de formación más especializados, materializando así la finalidad del Estado social de derecho de servir a la comunidad y de garantizar los derechos previstos en la carta política, en este caso, a través de la presencia y el acompañamiento del Estado para superar brechas y potenciar las capacidades del recurso humano.

Así las cosas, nos permitimos poner en su conocimiento las siguientes observaciones al articulado del proyecto sometido a nuestra consideración, dividiendo nuestro análisis en diferentes segmentos dedicados a aspectos legales derivados del hecho de la falta de análisis de impacto fiscal de la iniciativa, un segundo momento que se detiene en el análisis económico de la implementación de la iniciativa, un compendio de comentarios al articulado para pasar finalmente a formular unas recomendaciones, consideraciones finales y una proposición.

I. ANÁLISIS LEGAL

Vicio de forma por falta de análisis de impacto fiscal

La revisión del texto allegado a esta entidad no permite advertir en la exposición de motivos que la iniciativa haya tenido en consideración el análisis de impacto fiscal en el marco fiscal de mediano plazo, en la forma que lo exige el artículo 7¹ de la Ley 819 de 2003, toda vez que el artículo 3^o materia de la consulta y en su párrafo tercero, se reduce a indicar el beneficio y su población sin determinar la fuente de financiamiento que servirá de sustento a tal disposición, veamos:

“Artículo 3^o. Para todos los efectos de esta Ley, a los beneficiarios de créditos educativos del ICETEX sólo se le liquidará el valor desembolsado y el índice de precios al consumidor (IPC), por lo tanto, no habrá lugar a pago de intereses.

El ICETEX creará los siguientes estímulos a sus beneficiarios:

¹ 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.”



1. Una rebaja del 50% en el índice de precios al consumidor (IPC), que se aplicará a la totalidad de créditos que maneje el ICETEX para los beneficiarios categorizados como población de los estratos 1, 2 y 3.
2. Un 25% de descuento adicional del índice de precios al consumidor (IPC), al indicado en el numeral anterior a los estudiantes que demuestren haber obtenido un promedio igual o superior a 4.0 en su promedio académico.
3. Un 100% en el caso de ser un alumno considerado de alto rendimiento, con promedios de 4.5 o superior. A discrecionalidad del ICETEX, en este caso de estudiantes de excelencia, podrá considerar la condonación parcial o total sobre el capital adeudado.

[...]

PARÁGRAFO 3: Amplíese la cobertura de esta norma a los créditos aprobados, desembolsados y vigentes a partir del 1 de enero de 2012, que tengan buen comportamiento de pago.”

Nótese entonces que la iniciativa no refiere el análisis de impacto fiscal que debería estimarse para poder hacer efectivos y sostenibles en el tiempo, los fines perseguidos con el proyecto de ley, pues se contrae a disponer el no pago de intereses y el estímulo de la reducción al IPC a la población beneficiaria, ampliando su cobertura a ciudadanos con créditos otorgados con antelación a la entrada en vigencia de la eventual normativa, sin contar siquiera con un estudio técnico que permita advertir sus fuentes de financiación, así como tampoco identifica cuáles serían los costos de la puesta en marcha de la iniciativa, razón suficiente para que, en criterio de esta entidad, se encuentre un potencial vicio de procedimiento en el trámite de la iniciativa tal como lo refiere la Corte Constitucional en sentencia C-1197 de 2008, en la que puntualmente refiere:

“C-1197 de 2008

10. Si el Congreso no concurre al cumplimiento de esa exigencia explicitando el impacto fiscal de la propuesta de gasto público y la fuente de financiación, en la forma indicada en la mencionada disposición, haciendo caso omiso del dictamen técnico que realice el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se genera un vicio de procedimiento en el trámite del proyecto de ley que eventualmente puede acarrear su inconstitucionalidad, toda vez que se estaría ante la inobservancia de una norma orgánica, condicionante de la actividad legislativa en los términos señalados en el artículo 151 superior.”

En este orden de ideas, se encuentra oportuno advertir la falencia del proyecto en lo que concierne a la estimación de los costos fiscales de su implementación, y a la forma en que esto impacta las finanzas de la Nación o del mismo ICETEX; circunstancia en virtud de la cual, en estas condiciones, el ICETEX estima conveniente manifestar que una iniciativa en ese sentido no tiene vocación de prosperar y en consecuencia, la recomendación apunta al archivo del proyecto de ley en cita, en la medida que no se acompañó el estudio técnico que permitiera evidenciar la viabilidad financiera de su implementación ni cómo se harían sostenibles en el tiempo.

Esta exigencia no resulta menor, al punto que jurisprudencia más reciente del alto tribunal constitucional ha previsto una realidad económica incierta por los efectos de la pandemia, aspecto determinante de cara a satisfacer no solo los derroteros perseguidos por el mismo





legislador en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 sino a garantizar que la política que pretenda convertirse en ley de la república, pueda en la práctica, traducirse en un escenario tangible que contribuya al aumento en la cobertura del servicio de financiación de la educación superior.

Recuérdese que, sobre esta exigencia se pronunció recientemente la Corte Constitucional en sentencia C-075 de 2022, en la que, con ponencia del magistrado Alejandro Linares Cantillo, manifestó que:

“Sin pretender que se llevara a cabo un estudio exhaustivo y riguroso del impacto fiscal, al Legislador sí le era exigible que en el trámite se suscitara al menos una mínima consideración que le permitiese establecer los referentes básicos para para dimensionar los efectos fiscales que traía consigo el proyecto de ley.”

Por lo anterior, consideramos necesario que el proyecto de ley en el evento de mantenerse, debe incluir concepto sobre el impacto fiscal, 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, expresamente 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 de indexación e intereses a quienes tengan créditos previos a la entrada en vigencia de la Ley ya bien sea por créditos otorgados por el ICETEX con recursos propios o por el ICETEX por cuenta de los Fondos en administración de los diferentes constituyentes (incluyendo Nación).

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»².

Por consiguiente, cabe mencionar que es indispensable contar expresamente con el análisis del impacto fiscal de la iniciativa en la exposición de motivos y en la ponencia del

² Sentencia C 502 de 2007, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.



proyecto, de acuerdo con el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.

A partir de lo anterior, resulta claro que en cumplimiento de los mandatos legales en comento, el Gobierno Nacional, en procura de garantizar la ejecución de las políticas públicas de aumento de cobertura de crédito educativo y de subsidio a los sectores menos favorecidos de la población, debe proveer al ICETEX de los recursos necesarios para llevar a buen término dicho cometido, so pena de afectar la ejecución del objeto legal de la entidad como herramienta financiera Estatal creada justamente para canalizar toda la oferta de recursos con destino a facilitar el acceso a crédito educativo a la personas de escasos recursos con mérito académico.

II. IMPACTO ECONÓMICO DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley tiene como objeto:

“...Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto establecer estímulos mediante rebajas a la tasa de interés de los créditos educativos otorgados a la población colombiana perteneciente a los estratos económicos 1, 2 y 3. Condonación de créditos y alivios con el fin de permitir su inclusión y acceso a educación técnica y profesional de alta calidad, a nivel de pregrado y postgrado, dentro y fuera del país, buscando mejorar la productividad y permitir el acceso a condiciones viables económicas. Para ampliar el espectro de jóvenes que continúen sus estudios después de las etapas del bachillerato, permitiendo el acceso a la educación de alta calidad sin un elevado costo financiero del crédito y crear estímulos a los estudiantes de alto rendimiento académico...”

De acuerdo con lo estipulado, el proyecto estaría definiendo condonación y alivios que pueden entrar en contradicción con alivios, Fondos y programas de reducción de tasa ya existentes a cargo de la Nación, Ministerio de Educación, en la medida que se refiere a los créditos educativos otorgados a la población colombiana pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3. Además en el desarrollo del articulado extiende subsidios de la tasa de interés e inflación a la mayoría de la población beneficiaria del ICETEX sin definir la fuente de recursos para el efecto, generando compromisos presupuestales sin límite de cuantía o fuente.

En el análisis de la exposición de motivos se puede concluir que los alivios se harían por cuenta y riesgo del ICETEX, lo que reduciría la capacidad del instituto para financiar el acceso a la educación vía las renovaciones y nuevos créditos de fomento para futuras generaciones, así mismo, el proyecto de ley podría estar comprometiendo la permanencia y sostenibilidad financiera de la entidad según se expone adelante.

En primer lugar es importante resaltar que 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, tal y como lo contempla la Ley 1002 de 2005.³

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"⁴

En este sentido, y de acuerdo con lo anterior, es importante aclarar los siguientes elementos:

- Debido a su naturaleza especial, el ICETEX destina los beneficios, utilidades 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.

Así entonces, el ICETEX opera con recursos propios, y no recibe aportes directos del Presupuesto General de la Nación para su operación, destinando el grueso de sus recursos para el cumplimiento de su objeto social.

Al afectarse la cadena de fondeo de la entidad, lo que incluye la recuperación de la cartera manteniendo el valor del dinero en el tiempo, se disminuye automáticamente el número de beneficiarios y al tener que recurrir a créditos para cumplir con sus colocaciones se genera una afectación a su sostenibilidad financiera al colocar créditos a pérdida por los intereses que debe asumir.

- 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.

De la motivación del proyecto de ley y las consideraciones aplicables a la Entidad

La exposición de motivos describe la necesidad del proyecto, argumentando que actualmente los créditos educativos son onerosos e impagables por una parte de la población beneficiaria (9.1% del total de la población beneficiaria evaluada), no obstante, en el articulado no se prioriza esta población y extiende alivios y condonaciones a la mayoría de los beneficiarios del ICETEX y de los créditos educativos otorgados a la población colombiana.

³ Ley 1002 de 2015, *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*

⁴ Parágrafo 4°, artículo 2, ibid.



Llama la atención que no se tiene en cuenta el ciclo requerido de recursos para que nuevos beneficiarios accedan a créditos otorgados por el ICETEX con recursos propios o de terceros, ni los beneficios, acuerdos de pago y alivios existentes para parte de la población objetivo del proyecto de ley. Por lo anterior, la iniciativa propone la eliminación de los intereses del crédito educativo y en especial elimina la capacidad del ICETEX de mantener el valor del dinero en el tiempo (por la reducción de un porcentaje del IPC), para programas de pregrado y posgrado, con el argumento de garantizar el acceso a la educación de las poblaciones de los estratos 1, 2 y 3 por su situación económica, lo cual en una buena proporción se viene surtiendo con proyectos específicos a través de Fondos especiales administrados por la entidad.

Así mismo, en la exposición de motivos se traza una naturaleza distante de la realidad de la entidad y desconoce las diferentes alternativas que se ofrecen a los beneficiarios en mora para normalizar su cartera y retomar sus estudios como argumento soporte de la procedencia de la modificación planteada, así como no se reconocen las gestiones ya implementadas para la población de las personas que se encuentren identificados, clasificados y seleccionados de los estratos 1, 2 y 3, con la finalidad de garantizar el derecho a la educación.

Es importante resaltar que EL ICETEX es una entidad financiera estatal de naturaleza especial, perteneciente al sector descentralizado por servicios del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. El ICETEX cuenta con cerca de 72 años de historia en los cuales ha jugado un papel determinante en el fomento de la educación superior en Colombia en complemento a la oferta directa que pueden otorgar las entidades públicas de educación superior

Tiene por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con merito académico en todos los estratos, a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y 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 y de terceros. Durante la existencia de la entidad se ha favorecido a más de 5.1 millones de beneficiarios, lo cual evidencia la vocación eminentemente social de la entidad, con una marca y el reconocimiento de su gestión.

De conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley 1002 de 2005, el patrimonio del ICETEX estará integrado por los aportes efectuados por la Nación y demás entidades públicas, el valor de sus reservas, el superávit, la revalorización del mismo y los resultados del ejercicio. Así las cosas, son fuentes de recursos del ICETEX para el cumplimiento de su objeto (el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con merito económico en todos los estratos), las siguientes:

1. Las partidas que con destino al ICETEX se incluyan en el Presupuesto General de la Nación.
2. Los ingresos provenientes de la prestación de sus servicios.
3. Los rendimientos de las operaciones e inversiones que realice con recursos propios



y de terceros.

4. Los bienes e ingresos, utilidades, intereses y demás beneficios que se generen por las operaciones autorizadas.
5. Los bienes e ingresos que como persona jurídica adquiera a cualquier título para el desarrollo de su objeto.
6. Las donaciones que reciba de entidades públicas y de los particulares.
7. Los demás bienes y recursos que determine el ordenamiento jurídico
8. Créditos que pueda obtener la entidad.
9. Mecanismos de acceso al mercado de valores.

En razón a su naturaleza especial, el ICETEX debe destinar los beneficios, utilidades y excedentes que obtenga al desarrollo de su objeto (artículo 2 de la Ley 1002 de 2005).

En cumplimiento de su objeto misional el ICETEX adelanta los siguientes programas: (i) el programa de subsidios a créditos educativos; y, (ii) los programas de créditos condonables administrados a terceros por parte de la entidad. Para el desarrollo de esta labor la entidad no recibe recursos directos por parte de la Nación y su financiación proviene de los montos que cada año se incorporan por el Congreso de la República en el Presupuesto General de la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, entidad que realiza la transferencia de recursos destinados a (i) los subsidios de tasa; (ii) la condonación parcial por mérito académico; y, (iii) los subsidios de sostenimiento de los jóvenes de menores ingresos y mérito académico a quienes se les otorgan dichos beneficios cuando les es aprobado el crédito para el desarrollo de su programa de formación.

En cuanto a los demás rubros que componen el presupuesto de ingresos de la entidad, las principales fuentes corresponden a (i) la recuperación de la cartera vigente; y, (ii) las operaciones de endeudamiento autorizadas por la Junta Directiva.

Del impacto fiscal y en la entidad del proyecto de ley

El recaudo de la cartera vigente con los intereses, en los casos que aplica, es la principal fuente de recursos para garantizar la sostenibilidad del programa de créditos educativos y del sistema educativo dependiente de la entidad (IES y beneficiarios). Para los años 2023-2024, el presupuesto de la entidad contempla ingresos por esta fuente promedio de \$1.4 Billones por año, los cuáles sumados al endeudamiento, son destinados a los desembolsos semestrales que, por concepto de nuevos otorgamientos o renovaciones, efectúa ICETEX.

Es importante anotar, que la totalidad de los recursos que recibe el ICETEX por concepto de (i) los subsidios que asume la nación, (ii) la recuperación de la cartera y (iii) las operaciones de endeudamiento autorizadas, entran a formar parte de su ciclo de operación, con lo que se apalanca la colocación de nuevos créditos y las renovaciones correspondientes a créditos otorgados en vigencias anteriores.

Corresponde entonces al ICETEX fomentar la educación superior con prioridad para la población de bajos recursos económicos y para aquella con mérito académico, para lo cual cuenta con dineros públicos que deben ser gestionados con eficiencia, economía y equidad.



Una de las vías con que cuenta la entidad para cumplir su objeto es el otorgamiento de créditos que se instrumentan en contratos de mutuo, que a la luz del artículo 12 del Decreto 1050 de 2006 "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1002 del 30 de septiembre de 2005", deben ser reembolsables. Dice el mencionado decreto:

(...) "Artículo 12. Partidas de la Nación. De conformidad con lo previsto en el numeral primero del artículo 9º de la Ley 1002, las partidas que se incluyan en el Presupuesto General de la Nación con destino al ICETEX, serán transferidas a través del Ministerio de Educación Nacional.

Las partidas para créditos reembolsables pasarán a conformar el patrimonio del ICETEX, y las demás partidas financiarán directamente el objeto del gasto para los cuales fueron creadas. (...)"

En lo pertinente, el Reglamento de Crédito Educativo de la entidad, establece que es obligación de los beneficiarios de las líneas de crédito:

(...) "d) Cumplir con el pago oportuno de las cuotas mensuales, y sucesivas correspondientes al pago de los amparos (prima de seguros); los intereses corrientes y de mora si se causaren y cualquier otro costo imputable a la deuda; (...)"

Actualmente la entidad cuenta con fondeo con terceros a través de emisiones de bonos y créditos obtenidos de la banca multilateral, sin embargo esta situación genera la obligación de repago de las obligaciones adquiridas, por lo tanto, es imposible pretender una dependencia exclusiva de las fuentes de fondeo con externos ya que implicaría que las tasas de crédito deberían ser superiores a la que cada mecanismo cobra; lo que a su vez limitaría por ende el mandato de ofrecer tasas para los créditos otorgados por el ICETEX por debajo de las cobradas por el mercado.

En este sentido la entidad debe mantener una mezcla entre lo que genera su patrimonio por inversiones y créditos, propendiendo a su vez por mantener el valor de su patrimonio en el tiempo, y los mecanismos disponibles en el mercado en condiciones de tasa y plazos acordes a la recuperación de la misma cartera (que se fondea mediante estos).

El ICETEX se caracteriza por mantener un sistema de cobro de intereses en estricta legalidad y por debajo de las tasas de interés disponibles en el mercado y en un número importante de casos tasas subsidiadas. Las tasas de interés que aplica el ICETEX deberán estar siempre por debajo de las tasas de interés comerciales para créditos educativos o de libre inversión que ofrezca el mercado. Los márgenes que se establezcan no podrán obedecer a fines de lucro y tienen por objeto garantizar la sostenibilidad y viabilidad financiera del sistema de créditos e incentivos que ofrece el ICETEX.

El proyecto de Ley en sus artículos 2 y 3 establece:

"...**Artículo 2º.** Serán sujetos de estos beneficios los estudiantes que decidan adelantar estudios técnicos, tecnológicos, profesionales y postgrado en el interior del país, o en el exterior, en instituciones educativas





públicas o privadas los cuales se encuentren beneficiados con los créditos u opten por solicitar crédito en el ICETEX para financiar la matrícula en esos centros educativos.

Artículo 3°. Para todos los efectos de esta Ley, a los beneficiarios de créditos educativos del ICETEX sólo se le liquidará el valor desembolsado y el índice de precios al consumidor (IPC), por lo tanto, no habrá lugar a pago de intereses. El ICETEX creará los siguientes estímulos a sus beneficiarios:

1. Una rebaja del 50% en el índice de precios al consumidor (IPC), que se aplicará a la totalidad de créditos que maneje el ICETEX para los beneficiarios categorizados como población de los estratos 1, 2 y 3.
2. Un 25% de descuento adicional del índice de precios al consumidor (IPC), al indicado en el numeral anterior a los estudiantes que demuestren haber obtenido un promedio igual o superior a 4.0 en su promedio académico.
3. Un 100% en el caso de ser un alumno considerado de alto rendimiento, con promedios de 4.5 o superior. A discrecionalidad del ICETEX, en este caso de estudiantes de excelencia, podrá considerar la condonación parcial o total sobre el capital adeudado".

PARÁGRAFO 1: Dichos privilegios se aplicarán para los créditos que mantengan el cumplimiento en el plazo y el pago oportuno pactado entre el ICETEX y sus beneficiarios. Esto se evidenciará en las respectivas tablas de amortización del crédito indistintamente del plazo y el momento de iniciar el pago.

PARÁGRAFO 2: En caso de estar en mora y se inicie el proceso ejecutivo, se perderán los beneficios consagrados en esta Ley.

PARÁGRAFO 3: Ampliase la cobertura de esta norma a los créditos aprobados, desembolsados y vigentes a partir del 1 de enero de 2012, que tengan buen comportamiento de pago..." (Subrayado fuera de Texto).

No obstante los beneficiarios del proyecto están definidos en el artículo 3, el párrafo 3 al utilizar el término de ampliarlo, invita a interpretarlo como una adición de más beneficiarios. Así mismo, se concluye que lo que busca el proyecto es extender el no cobro de intereses a toda la población objetivo del ICETEX (de la cual cerca del 90% está al día como se expone la exposición de motivos del proyecto de Ley) afectando la fuente de recursos para atender la totalidad de programas de créditos y subsidios con los que cuenta la entidad para las nuevas generaciones, generando a su vez un impacto fiscal desorbitante al deber el Estado proveer los recursos necesarios o asumir la entidad la pérdida, para que el 90% de 398 mil beneficiarios estimados a diciembre de 2022 solo retornen a la entidad el valor desembolsado, el 50% del índice de precios al consumidor causado al momento de pago de la población de los estratos 1, 2 y 3 (que componen cerca del 95% de la población beneficiaria de la entidad), y el 25% menos adicional en el IPC de la población con promedio académico superior al 4%.

De reglamentarse el proyecto de ley con el alcance planteado, requeriría aproximadamente de la Nación (por año) el equivalente al 100% de los intereses, el 95% del 50% del IPC y el 25% correspondiente a la población de beneficiarios con promedio académico superior a 4, es decir \$450.000 millones promedio por año, que a su vez no podrían ser asumidos por el ICETEX por verse comprometida en su capacidad de cumplir con los compromisos adquiridos de colocaciones y renovaciones año a año, debido a los costos de financiación, operación y riesgos de cartera.



Lo anteriormente expuesto, resulta inconveniente para las finanzas del ICETEX, donde el impacto que provocaría es de una posible contracción en la cobertura de la educación superior, ya que esta entidad no estaría en capacidad de otorgar créditos, ni subsidios 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), y los pasivos vigentes del Instituto.

En este sentido, el ICETEX tendría que optar por realizar acciones en el mediano plazo que pondrían 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.
- Limitar el número de beneficiarios que podrían renovar y nuevos créditos de futuras generaciones.

Igualmente, el proyecto de ley no determina qué pasa a su vez con los programas de subsidio de tasa, programas administrados a través del mecanismo de Fondos por el ICETEX y condonaciones actuales, aunque el artículo 6 puede interpretarse como una posible derogación de estos.

De la implementación del proyecto de ley

Sobre la implementación el proyecto de ley establece:

“...**Artículo 4°.** Reglamentación. Facúltese al Ministerio de Educación Nacional para que dentro de los siguientes seis (6) meses a la entrada en vigencia de esta Ley reglamente y diseñe los mecanismos operativos.

Artículo 5°. Enfoque diferencial para el cobro del IPC. El ICETEX aplicará al otorgamiento de sus créditos un enfoque diferencial en el cobro del IPC sobre el capital desembolsado. Teniendo en cuenta las condiciones de cada beneficiario como lo son pertenecer al sector rural, mujeres cabeza de familia, personas con discapacidad, afrodescendientes, comunidades indígenas, palenqueras, ROM, víctimas del conflicto armado, comunidad LGTBI, entre otros. Se tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y las condiciones particulares de vulnerabilidad y de mérito académico del solicitante. Para ello, el ICETEX revisará cada caso de esta población y podrá asignarle estímulos adicionales.





Artículo transitorio: El ICETEX creará un plan de alivios el cual buscará beneficios para las personas que presentan dificultades en el pago de sus créditos a través de descuentos en los intereses corrientes, intereses de mora, gastos judiciales y gastos de cobranza en los casos que estén por fuera de estos estímulos de esta norma.

PARÁGRAFO 1. El ICETEX tendrá seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente Ley para diseñar el plan de alivios de que trata el presente artículo.

PARÁGRAFO 2. Este beneficio sólo podrá aplicarse durante un (1) año a partir de la reglamentación expedida por el ICETEX.

Artículo 6°. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. (Subrayado fuera de texto).

Si bien se establece la reglamentación por parte del Ministerio de Educación Nacional, no es claro si lo que se busca es que tal Ministerio apropie los recursos necesarios para la implementación del proyecto de ley, lo cual a su vez no es procedente sin la revisión del marco fiscal.

Así mismo, se establece la creación de un plan de alivios que genere beneficios adicionales a las personas que presentan dificultades de pago que estén por fuera de la norma en discusión, afectando los planes en implementación y definiendo una aplicación de un año para esos beneficios (artículo transitorio – parágrafo 2) lo que a su vez podría eliminar los beneficios que en la actualidad ha desplegado la entidad para las personas que presentan dificultades en el pago de sus créditos.

III. COMENTARIOS AL ARTICULADO

Simultáneamente a las reflexiones de índole legal y financiero compartidas, desde la Vicepresidencia de Crédito y Cobranza de la entidad se realizó un análisis al articulado con una perspectiva netamente misional, el cual compartimos así:

Artículo 1°.

- **Creación de estímulos y alivios:** la Ley 2155 de 2021 y el Decreto Reglamentario 1667 del mismo año, establecieron y definieron un plan de estímulos y alivios para jóvenes usuarios del crédito educativo del Icetex. Hay un estímulo para población vulnerable de estratos 1, 2 y 3 que tiene una línea subsidiada consistente en la reducción de la tasa de interés como lo prevé el proyecto de ley. Igualmente, este plan contempla alivios para población con dificultades para el pago de su obligación, aunque, entre ellos, no se contempla la condonación de capital. Es importante mencionar que este plan de estímulos y alivios tiene una vigencia de 5 años contados desde la entrada vigencia del decreto ya señalado.

Artículo 2°.

- **Sobre la población a beneficiar:** actualmente los estímulos que ofrece la entidad se dirigen a segmentos de estudiantes y los alivios a la generalidad de ellos, con algunas



excepciones atendiendo la problemática de ciertas poblaciones. Ahora bien, teniendo en consideración que los montos financiados para créditos en el exterior son significativamente superiores a la financiación para IES en el país, debido a los costos en moneda extranjera, plantear condonaciones de intereses y/o de capital va a requerir mayores recursos.

Artículo 3°.

- **No cobro de intereses encima del IPC para la totalidad de créditos reembolsables:** para la creación de esta medida el proyecto de ley no establece cuáles serán las fuentes de recursos disponibles para esta reducción de intereses. En la actualidad la entidad ya otorga subsidio a la tasa de interés para los puntos adicionales al IPC para usuarios de las líneas de largo plazo que se encuentran registrados en los cortes A1 a C7 de Sisbén IV, lo que representa cerca del 70% de los créditos reembolsables de la entidad. Lo correspondiente a los puntos adicionales se subsidia con cargo a recursos de la Nación, los cuales anualmente se han visto reducidos, motivo por lo cual desde 2021 se estableció un modelo de asignación del beneficio para un máximo de 20.000 nuevos créditos por año priorizando variables como vulnerabilidad, calidad del programa elegido, regionalización, entre otros.
- **Estímulo rebaja 50% en el IPC para estratos 1, 2 y 3:** el proyecto de ley no establece cuáles serán las fuentes de recursos disponibles para esta reducción del cálculo del IPC. En la medida que más del 92% de los usuarios del ICETEX hacen parte de esta población, el impacto en el recaudo de la entidad se vería seriamente afectado y, por ende, la capacidad de la entidad de generar nuevos créditos educativos para atender la demanda de los jóvenes que quieren ingresar o permanecer en la educación superior.
- **Estímulo adicional al anterior de 25% en el IPC para estratos 1, 2 y 3 por promedio académico superior a 4.0:** el proyecto de ley no establece cuáles serán las fuentes de recursos disponibles para esta reducción de intereses. Adicionalmente, se sugiere considerar que la calificación académica hace parte de la autonomía universitaria y varía de programa a programa, así como de IES a IES, siendo calificaciones no comparables entre sí. Se sugiere utilizar un instrumento estandarizado como las pruebas Saber Pro, que son un instrumento oficial.
- **Estímulo rebaja del 100% en el IPC por promedio académico superior a 4.5:** el proyecto de ley no establece cuáles serán las fuentes de recursos disponibles para esta reducción de intereses. Adicionalmente, se sugiere considerar que la calificación académica hace parte de la autonomía universitaria y varía de programa a programa, así como de IES a IES, siendo calificaciones no comparables entre sí. Se sugiere utilizar un instrumento estandarizado como las pruebas Saber Pro, que son un instrumento oficial.
- **Posibilidad de condonación de capital por promedio académico superior a 4.5:** el proyecto de ley no establece cuáles serán las fuentes de recursos disponibles para esta reducción de capital, toda vez que ICETEX debe desembolsar el 100% del valor de las matrículas a las IES. Adicionalmente, se sugiere considerar que la calificación académica hace parte de la autonomía universitaria y varía de programa a programa, así como de IES



a IES, siendo calificaciones no comparables entre sí. Se sugiere utilizar un instrumento estandarizado como las pruebas Saber Pro, que son un instrumento oficial.

Parágrafo 2 del Artículo 3: es preciso aclarar que la gestión judicial se inicia a los 270 días de mora para obligaciones que presentan saldo capital superior a 5 SMMLV, saldo vencido superior a 7 SMMLV, saldo total superior a 10 SMMLV. Por lo tanto, es importante definir la altura de mora aplicable para la pérdida de beneficios y separarlo de la gestión judicial.

Parágrafo 3 del Artículo 3: se debe precisar que es buen comportamiento de pago, si hace referencia a obligaciones que siempre pagan oportunamente o que no superan cierto número de días de mora. La aplicación retroactiva de esta norma generaría para el ICETEX la revisión de situaciones jurídicas ya consolidadas, un esfuerzo operativo y dinerario extraordinarios que llevarían a la insostenibilidad de la entidad.

Artículo 5°. Enfoque diferencial para el cobro del IPC: de acuerdo con lo previsto, el ICETEX deberá contemplar en la adjudicación de sus créditos esta clase de población para aplicarles un IPC diferente que al de la generalidad. Esto implica que desde el momento de la solicitud de crédito el ICETEX deberá contar con la información pertinente para su identificación y asignación en condiciones más favorables sin importar la línea de crédito a la que acceda el joven estudiante. La implementación y operación de este criterio en el otorgamiento y gestión de los créditos educativos del ICETEX tendrán un impacto alto difícil de calcular, sin perder de vista la afectación en los ingresos de la entidad por un menor recaudo.

Artículo Transitorio. Creación de un plan de alivios para usuarios en dificultades de pago: la entidad ya cuenta con medidas de alivios para personas que cuentan con dificultades de pago, como son las establecidas en el Decreto 1667 de 2021 y que hoy se encuentran en implementación y/o operación, así como con medidas creadas previamente tales como:

- Suspensiones de pago por desempleo.
- Descuento en tasa de interés a población vulnerable sin subsidio de tasa, con corte Sisben A1 a C7.
- Condonación de intereses para usuarios que presentan mora.
- Acuerdos de pago con condonación de intereses corrientes vencidos y moratorios para usuarios con cartera en mora.
- Cambio de línea.
- Cambio de plazo y refinanciación.
- Giros adicionales.
- Condonación por graduación hasta del 25% del valor desembolsado para los estudiantes registrados en los cortes A1 a C7 de Sisben IV desde la originación del crédito hasta la graduación del programa académico objeto de este.

Desde abril de 2018, con ocasión de lo establecido en la Ley 1886 de 2018, el ICETEX no genera ningún cobro a los usuarios por concepto de gastos administrativos de cobranza.



Adicionalmente, ya se cuenta con mecanismos de condonación de intereses corrientes vencidos y moratorios para cartera en mora mayor a 30 días.

Parágrafo 2 del Artículo Transitorio: no es claro frente a cuál de las medidas de alivio planteadas se puede optar por un año, bajo qué consideraciones y si se puede obtener más de una por usuario. Es necesario mayor detalle sobre dichas condiciones.

Análisis desde la perspectiva de la administración de recursos de terceros

Los convenios o contratos constituidos con las entidades públicas y privadas dando cumplimiento a la Ley 1002 de 2005 se dan con base en la intención de un tercero que tiene la calidad de mandante e instruye a ICETEX (Vicepresidencia de Fondos en Administración) de la manera como quiere utilizar los recursos para el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior y donde están incluidos estudiantes de estratos 1,2 y 3. Ahora bien, el gobierno Nacional tiene programas en los que los estudiantes se ven beneficiados toda vez que en los créditos adjudicados tales beneficiarios tienen la facilidad que al momento de culminar su programa académico pueden acceder a la condonación, de esta manera el estudiante no termina con obligaciones pendientes. Por otro lado, el beneficio de matrícula cero aplica para estudiantes de estratos 1, 2 y 3 de acuerdo con la reglamentación del Ministerio de Educación Nacional que inició en el 2022, donde 64 instituciones de educación superior (universidades e instituciones tecnológicas) están adscritas a esta medida.

Es de mencionar que el proyecto de ley se encuentra enfocado respecto a los créditos directos donde señalan que dadas sus líneas de créditos tradicionales presuntamente se convierten en obligaciones impagables dado los bajos índices de productividad laboral. Sin embargo, el ICETEX actualmente tiene un plan de alivios y estímulos para los usuarios que presentan dificultad en el pago de sus obligaciones teniendo en cuenta sus condiciones socioeconómicas y para los estudiantes destacados con buen manejo del crédito.

IV. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta las consideraciones financieras y técnicas presentadas y previo análisis de la Vicepresidencia Financiera del ICETEX, de manera respetuosa se considera inconveniente la iniciativa legislativa para el sector educación y para la entidad dadas las siguientes razones:

- El esquema propuesto en el proyecto requiere de un análisis del impacto en la cobertura de beneficiarios que necesariamente se verían reducidos en el corto y mediano plazo de acuerdo con la reducción sustancial de los ingresos de la entidad y ante la necesidad de que los recursos dejados de recibir sean provistos por la Nación con cargo al Presupuesto General de la Nación, así como la forma de ser asumidos respecto a los recursos correspondientes a créditos y que son administrados dentro de los Fondos administrados por el ICETEX por cuenta de terceros.





- El esquema propuesto en el proyecto requiere a su vez de análisis de impacto fiscal una vez se revise y aclare el articulado, en aras de generar precisión en los aspectos que en el articulado resultan contrarios o generan imprecisiones.
- Se 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 en el Sector Educación y en las apropiaciones presupuestales de la Nación conforme a las razones expuestas, máxime que estos incentivos ya han sido regulados e incorporados por otras normas, beneficios y fondos constituidos por la Nación, que se verían afectados al ser derogados por la norma afectando a la vez a los beneficiarios actuales de los Fondos y programas del ICETEX y del Ministerio de Educación Nacional.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Con el objetivo de garantizar los recursos necesarios y avanzar en la gradualidad de la gratuidad en la educación superior pública para los estudiantes más vulnerables como política de Estado, el gobierno Nacional sancionó el 14 de septiembre la Ley 2155 de 2021 “Ley de Inversión Social”, tras lograr un consenso importante con múltiples sectores de la sociedad, y el trabajo articulado con el Congreso sobre las necesidades que se deben resolver, como atender a los más vulnerables, generar oportunidades de educación y empleo.

Es así como, merced a la aprobación de la gratuidad establecida en el artículo 27 de la Ley de Inversión Social, el ICETEX creó programas de estímulos y alivios financieros para sus usuarios que se tradujeron en mejores condiciones y más oportunidades para los jóvenes y padres de familia y que se materializó en normativas tales como el Decreto 1667 del 7 de diciembre de 2021 por medio del cual se adicionó la Sección 6 al Capítulo 3, Título 3, Parte 5, Libro 2, del Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021.

Considerando, lo previamente expuesto, esta entidad recomienda:

VI. PROPOSICIÓN

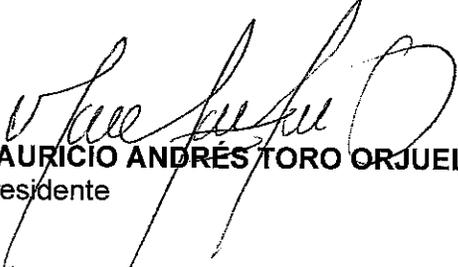
Se archive el proyecto de ley 136 de 2022 C toda vez que no contempló el análisis de impacto fiscal en la forma prevista en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, sustentando cómo hacer sostenible en el tiempo, el beneficio del no pago de intereses y el estímulo de la reducción al IPC a la población beneficiaria, ampliando su cobertura a ciudadanos con créditos otorgados con antelación a la entrada en vigencia de la ley. Por tanto, no se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni toma en consideración los efectos que en el largo plazo tendrá la pandemia sobre las finanzas públicas.



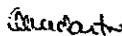
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

De igual forma, como se indicó a lo largo del análisis, la entidad ya cuenta con el plan de alivios y estímulos cuya creación se solicita en el artículo transitorio del proyecto.

Cordialmente,



MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA
Presidente

Revisó: Ana Lucy Castro Castro, Jefe Oficina Asesora Jurídica 
Proyectó: Ricardo Cortés Pardo, Profesional Especializado Oficina Asesora Jurídica *ROP*

