



Radicado N° **S-2025-164582**

Fecha: 12-05-2025 - 10:41

Folios: 1 Anexos: 1

Radicador: RICARDO ALBERTO ROMERO OCHOA - 1000

Destino: SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO

Consulte el estado de su trámite en www.educacionbogota.edu.co

opción CONSULTA TRÁMITE
con el código de verificación:

4U8LR

Bogotá D.C., mayo de 2025

Doctor

JUAN SEBASTIÁN BELLO

Director de Relaciones Políticas

Secretaría Distrital de Gobierno

Calle 11 No. 8 - 17

Ciudad

Ref.: Concepto del Proyecto de Ley 587 de 2025 Cámara
Radicados SED E-2025-66214 / S-2025-141475
Radicado Secretaría Distrital de Gobierno 20251700168901

Respetado doctor Bello, reciba un cordial saludo.

En respuesta a la solicitud en referencia: Proyecto de Ley 587 de 2025 Cámara “*Por medio del cual se adopta una reforma estructural al ICETEX y se dictan otras disposiciones*”, respetuosamente informamos que, considerando las funciones de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – Atenea, previstas en el Decreto 273 de 2020¹, el concepto del sector educación será entregado por esta entidad. Así, se remite el análisis jurídico, técnico y financiero en calidad de aporte a la discusión en el formato único para emisión de concepto a Proyectos de Ley, el cual cuenta con mi aprobación.

Atentamente,

ISABEL SEGOVIA OSPINA

Secretaría de Educación del Distrito

Aprobaciones a través de correo electrónico institucional:

Revisó: Patricia Camacho Álvarez, Contratista Despacho SED.

Juan David Camacho Piñeros, Asesor Despacho SED.

Laura Juliana Páramo Pérez, Contratista Despacho SED.

¹ “*Por medio del cual se crea la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología “Atenea” y se dictan otras disposiciones*”.

Fecha: 08/05/2025 02:40:48 PM Folios: 1

Anexos: 1

Asunto: CONCEPTO DEL PROYECTO DE LEY 587 DE 2025
- CÁMARA

Destino: SECRETARIA DE EDUCACION DEL DISTRITO -
SED

Tipo: OFICIO SALIDA

Origen: DIR. GENERAL

Bogotá D.C.

Doctora:

ISABEL SEGOVIA OSPINA

SECRETARIA DE EDUCACION DEL DISTRITO - SED

Dirección Electrónica: jcamachop@educacionbogota.gov.co, leonl@educacionbogota.gov.co

BOGOTA, D.C. - BOGOTA, D.C.

Ref.: CONCEPTO DEL PROYECTO DE LEY 587 DE 2025 - CÁMARA

Radicado SED: E-2025-66214 / S-2025-141475

Radicado Secretaría Distrital de Gobierno: 20251700168901

Radicado Atenea: 1-2025-5926

Respetada Secretaria, reciba un cordial saludo.

En respuesta a la solicitud de concepto al Proyecto de Ley 587 de 2025- Cámara *“Por medio del cual se adopta una reforma estructural al ICETEX y se dictan otras disposiciones”*, se remite el análisis, jurídico, técnico, financiero y algunas sugerencias en calidad de aporte a la discusión en el formato único para emisión del mismo:

SECTOR QUE CONCEPTÚA: AGENCIA DISTRITAL PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA -ATENEA.

PROYECTO DE LEY (X)

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

NÚMERO DEL PROYECTO: 587

EN CÁMARA: 587 **AÑO:** 2025

ORIGEN DEL PROYECTO: Parlamentario

FECHA DE RADICACIÓN: 3 de abril de 2025

COMISIÓN: Sexta Constitucional Permanente

ESTADO DEL PROYECTO: Pendiente de ponencia para primer debate.

TÍTULO DEL PROYECTO

Página número 1 de 13

Documento Electrónico: ca8a152d-f1fa-498c-8d65-5e35045db098

Sede Administrativa: Carrera 10 # 28-49. Torre A. Piso 25, 26 y 27

Bogotá D.C. – Colombia

Línea de Atención: (601) 6660006

<https://siga.agenciaatenea.gov.co/WebSigaPQR/#/!radicacionPQR>

www.agenciaatenea.gov.co

“Por medio del cual se adopta una reforma estructural al ICETEX y se dictan otras disposiciones”.

AUTOR (ES)

Honorables Representantes Catherine Juvinao Clavijo, Juan Sebastián Gómez Gonzales, Alejandro García Ríos, Daniel Carvalho Mejía, Cristian Danilo Avendaño Fino, Juan Daniel Peña Calvache, Julia Miranda Londoño, Piedad Correal Rubiano, y Honorables Senadores(as) Angélica Lozano Correa, Efraín Cepeda Sarabia, Paloma Valencia Laserna, Miguel Ángel Pinto Hernández, Germán Blanco Álvarez y Alejandro Carlos Chacón.

OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene como objeto transformar y modernizar el ICETEX, fortaleciendo sus procesos operativos y administrativos, fomentando condiciones de crédito educativo social justas y flexibles y propendiendo por responder a las necesidades de los usuarios de la entidad.

FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS

¿EL SECTOR ES COMPETENTE?

Sí X___ No ___

De acuerdo con el numeral 23 del artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.”

En concordancia con el artículo 67 Constitucional, que reconoce expresamente que la educación es un servicio público, a la vez que señala que la Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley y, atendiendo al objeto y disposiciones contenidas en el proyecto bajo análisis, el Congreso de la República es competente para tramitar el proyecto de ley de origen gubernamental.

En cuanto a la competencia del Sector Administrativo de Educación del Distrito para conceptuar acerca de este proyecto, cabe anotar que, de acuerdo con el artículo 80 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, “*el Sector Educación tiene la misión de promover la oferta educativa en la ciudad para*



ATENEA

AGENCIA DISTRITAL PARA LA EDUCACIÓN
SUPERIOR, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
AGENCIA DISTRITAL PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR,
LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA
AL RESPONDER CITAR EL NR.
2-2025-20871

Fecha: 08/05/2025 02:40:48 PM Folios: 1

Anexos: 1

Asunto: CONCEPTO DEL PROYECTO DE LEY 587 DE 2025
- CÁMARA

Destino: SECRETARIA DE EDUCACION DEL DISTRITO -
SED

Tipo: OFICIO SALIDA

Origen: DIR. GENERAL

garantizar el acceso y la permanencia en el servicio educativo, en sus distintas formas, niveles y modalidades; la calidad y pertinencia de la educación, con el propósito democrático de formar individuos capaces de vivir productiva, creativa y responsablemente en comunidad”.

Por su parte, la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología “Atenea” es una entidad descentralizada perteneciente al mencionado Sector Administrativo del Distrito Capital, cuyo objeto, de conformidad con el artículo 132 del Acuerdo Distrital 761 de 2020, corresponde a *“fortalecer, promover, financiar y propiciar oferta educativa del nivel superior, privilegiando la educación superior pública a través de las Instituciones de Educación Superior Pública, desde la educación media a la técnica, tecnológica y universitaria, en todas las modalidades”*, entre otros asuntos.

De acuerdo con lo anterior, esta Agencia tiene interés en esta iniciativa legislativa, encontrando que sus contenidos guardan relación con el ejercicio de las funciones a su cargo, razón por la cual se encuentra facultada para pronunciarse acerca del proyecto de ley, como bien se desarrolla en los apartados subsiguientes.

ANÁLISIS JURÍDICO

Esta Agencia considera la relevancia de esta iniciativa legislativa y, con el ánimo de contribuir a un proyecto de ley que favorezca el acceso, la permanencia y la graduación en la educación superior de los ciudadanos en Colombia, a continuación, se formulan observaciones específicas sobre el texto radicado en la Cámara de Representantes, el pasado 3 de abril de 2025, con el objetivo de que sean tomados en cuenta:

1. Articulación con la 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.”.

El Proyecto de ley tiene como objeto *“transformar y modernizar el ICETEX”*. Sin embargo, no determina con precisión qué artículos o disposiciones de la Ley 1002 de 2005 deroga o modifica.

Ninguno de sus artículos propuestos establece si sus normas complementarán o modificarán la Ley 1002 de 2005. La única disposición relativa a la vigencia y derogatoria es el artículo 17, que prescribe: *“La presente ley rige a partir de su promulgación y publicación, derogando todas las disposiciones que le sean contrarias.”*

Esta incertidumbre deja al intérprete, y a la jurisdicción, la tarea de determinar cuáles de las normas de la Ley 1002 de 2005, continuarían vigentes si el proyecto de ley es aprobado. Por consiguiente, se recomienda que el proyecto de ley trabaje sobre el texto de la Ley 1002 de 2005, detallando qué normas se modifican, qué normas se derogan y cuáles continúan vigentes, esto



Fecha: 08/05/2025 02:40:48 PM Folios: 1

Anexos: 1

Asunto: CONCEPTO DEL PROYECTO DE LEY 587 DE 2025
- CÁMARA

Destino: SECRETARIA DE EDUCACION DEL DISTRITO -
SED

Tipo: OFICIO SALIDA

Origen: DIR. GENERAL

con el objetivo de respetar el principio de seguridad jurídica evitando antinomias.

2. Posibilidad de conversión a Pago Contingente al Ingreso.

El proyecto de ley introduce un elemento novedoso en el artículo 10 que es la opción para que los actuales beneficiarios de créditos puedan optar por la modalidad de Pago Contingente al Ingreso (PCI). Este aspecto es clave, pero se debe dar mayor detalle para que pueda ser debidamente regulado. Es fundamental incluir detalles técnicos de la operación como el período de gracia, la obtención de información acerca de la situación del beneficiario y la articulación con los empleadores, entre otros elementos, que ya han sido considerados por ICETEX en sus documentos técnicos.

Además, la exposición de motivos de la iniciativa legislativa debe detallar las implicaciones fiscales de esta medida que, en el pasado, se estimó que costaría alrededor de 7 billones de pesos¹. La actualización de esta cifra es esencial para el debate legislativo, especialmente para entender cómo se financiará la implementación de esta medida. De otra parte, es necesario verificar si dicha financiación encuentra obstáculos con la limitación establecida en el parágrafo 2 del artículo 4 del proyecto de ley.

3. Regulación de las tasas de interés

El proyecto de ley establece disposiciones para que las tasas de interés sean justas, pero algunas resultan de difícil determinación y aplicación. Por ejemplo, el artículo 8 menciona que "*El ICETEX garantizará que las tasas de interés sean las más bajas del mercado.*" Sin embargo, surge la cuestión de cómo se define "la tasa más baja del mercado". ¿Se comparará con las que ofrecen otras entidades que brindan créditos educativos o con cualquier tipo de crédito? Esta garantía no se encuentra estimada dentro de la exposición de motivos.

Además, el mismo artículo 8 establece que las tasas de interés no podrán superar el Índice de Precios al Consumidor (IPC) anual certificado por el DANE, más dos puntos porcentuales. Sin embargo, no se presenta un respaldo técnico de este límite, ni una estimación de su costo. Por lo tanto, es necesario que toda disposición relacionada con los intereses esté debidamente soportada y estimada para evitar imposiciones de obligaciones no fundamentadas.

4. Financiación del ICETEX

El artículo 4 del proyecto de ley determina la financiación del ICETEX, pero no especifica que, en efecto, dicha entidad financia su operación con los intereses que devenga como entidad

¹ Referencia de Manuel Acevedo Expresidente de ICETEX



financiera. Por esta razón, es importante que se precisen estos aspectos.

De otra parte, surge la duda sobre cómo se cumplirá con la transición a un modelo PCI o la reducción de las tasas de interés, dado que se ata el incremento de los recursos que recibirá ICETEX, a lo que se destine a las Instituciones de Educación Superior públicas.

En efecto, el parágrafo 2 del artículo 4 establece lo siguiente: “*En concordancia con la necesidad de fortalecer la educación superior pública, el incremento anual de los recursos asignados al ICETEX no podrá superar el incremento anual de los recursos destinados a la educación superior pública.*” Al respecto, Es importante anotar que es necesario revisar esta fórmula para que no impida el cumplimiento de las obligaciones que adquiriría el ICETEX en virtud de las diferentes disposiciones que establece el proyecto.

5. Análisis de impacto fiscal

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 que establece: “*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*”. Por esta razón, es indispensable que se precise, con el mayor nivel de detalle, el impacto fiscal de este proyecto, con el propósito de que determinar si está o no en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

6. Disposiciones que se pueden cumplir sin necesidad de una ley.

La iniciativa legislativa bajo análisis incluye disposiciones que no requieren estar consagradas en ley, porque pueden implementarse directamente, o porque están consagradas en otras leyes. Tal es el caso de las disposiciones relacionadas con la modernización de la entidad (artículo 3), la respuesta oportuna a peticiones (artículo 6) que supone un cumplimiento riguroso de lo dispuesto en la Ley Estatutaria 1755 de 2015 y la orientación a los beneficiarios (artículo 12). Estas medidas pueden ser adoptadas por el ICETEX internamente, sin necesidad de un cambio legislativo. Por consiguiente, es recomendable eliminar del proyecto estas disposiciones que pueden implementarse de manera directa.

Para concluir, es necesario advertir que el proyecto es viable jurídicamente, no obstante, las observaciones formuladas. Asimismo, Atenea resalta de manera especial que se ha concebido como una iniciativa orientada a modernizar el ICETEX y favorecer de manera específica a los estudiantes y demás beneficiarios. En particular, la posibilidad de establecer el Pago Contingente al Ingreso para beneficiar a los deudores del ICETEX. De igual manera, se destaca la decidida orientación para procurar tasas bajas. Sin embargo, se solicita de manera respetuosa a los



coordinadores ponentes para que precisen qué normas de las Ley 1002 de 2005 continúan vigentes y cuáles se modifican. Adicionalmente, es importante que se reconozca el crédito educativo como un instrumento para promover el acceso y la permanencia en la educación superior, sin que se subordine al desarrollo de otras estrategias enfocadas en el fortalecimiento de la oferta educativa.

ANÁLISIS FINANCIERO

El proyecto de ley establece, en los artículos 4 y 5, la financiación del ICETEX por medio del Presupuesto General de la Nación – PGN- proponiendo, de manera general, que la asignación presupuestal para dicha Entidad sea a través de una sección presupuestal propia en el PGN, distintas a las contempladas para el Ministerio de Educación Nacional (Ley 1002 de 2005) y para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Decreto 2111 de 2019).

Con ello, se pretende dar cumplimiento al mandato constitucional de brindar instrumentos financieros para el acceso de todas las personas aptas, a la educación superior, al propiciar la asignación directa de recursos dirigidos a los créditos y subsidios educativos, generando beneficios en lo correspondiente a la priorización presupuestal, atendiendo las necesidades de los usuarios y garantizando los derechos de los jóvenes que buscan acceder a la educación superior, evitando a futuro, lo presentado *en las vigencias 2024 y 2025, en las cuales el ICETEX y sus beneficiarios se han visto fuertemente afectados por la falta de giros y de reconocimiento de necesidades presupuestales.*

Crear una sección presupuestal propia para el ICETEX en el PGN, independiente de las carteras ministeriales antes mencionadas, representa un cambio estructural en el financiamiento de esta Institución, otorgándole una mayor autonomía presupuestal, pero a su vez genera retos para la Nación al establecer un flujo de recursos constante, lo que implica que se debe garantizar una estabilidad en el crecimiento presupuestal del ICETEX.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que la Ley 1002 de 2005 en su Artículo 6. *Inspección y vigilancia* señala que: *de conformidad con la reglamentación especial que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, de acuerdo con el objeto de la entidad que se transforma, la Superintendencia Financiera ejercerá la inspección, vigilancia y control sobre las operaciones financieras que realice el Icetex, sin perjuicio de lo previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero contenido en el Decreto-ley 663 de 1993* y al dar una sección independiente en el PGN se obligaría a la Entidad a regirse bajo el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

De acuerdo con la exposición de motivos del presente proyecto de ley *“Es de mencionar que varias de las medidas propuestas (...) no generarían una erogación fiscal, toda vez que son medidas planteadas*



ATENEA

AGENCIA DISTRITAL PARA LA EDUCACIÓN
SUPERIOR, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
AGENCIA DISTRITAL PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR,
LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA
AL RESPONDER CITAR EL NR.
2-2025-20871

Fecha: 08/05/2025 02:40:48 PM Folios: 1

Anexos: 1

Asunto: CONCEPTO DEL PROYECTO DE LEY 587 DE 2025
- CÁMARA

Destino: SECRETARIA DE EDUCACION DEL DISTRITO -
SED

Tipo: OFICIO SALIDA

Origen: DIR. GENERAL

en la operación actual de la entidad. Las medidas relacionadas con la modernización de la entidad, puntualidad en los pagos, giros y respuestas, la guía, acompañamiento e información a los usuarios, la salud mental de los usuarios y el enfoque territorial de la entidad, son medidas que deberán priorizarse dentro del presupuesto actual de funcionamiento e inversión de la entidad” y, aquellas que sí generan erogaciones a la Nación, “ya están dentro de las solicitudes presupuestales realizadas por la entidad al Gobierno Nacional para la vigencia 2025, tales como las condonaciones de capital y el subsidio de tasas en periodo de amortización. Por ende, adicional a esto se generarían gastos adicionales principalmente en virtud de la reducción de ingresos por capitalización de intereses, recomposición de cuotas y retención salarial, en un orden aproximado de \$156 mil millones adicionales”.

Para 2024 el ICETEX contó con un presupuesto de 4,3 billones de pesos. De estos 1,6 billones son aporte del PGN (37%): 923 mil para subsidios a créditos y 678 mil para los fondos en administración del MEN.

Para 2025 el ICETEX proyectó un presupuesto de 5,1 billones de los cuales 1,9 billones son aporte PGN (37%). El Gobierno Nacional informó que el aporte del PGN sería solo 859 mil millones para financiar subsidios de créditos (495 mil millones) y fondos (364 mil millones).

Los recursos para fondos de administración parecen estar cubiertos. Sin embargo, los recursos para los subsidios de créditos anteriores y los nuevos beneficiarios presentan un déficit de cerca de 900 mil millones, de acuerdo con la información del sector.

En la vigencia 2025, el ICETEX, debido a su asignación presupuestal, tuvo que ajustar su oferta de créditos educativos, en sus distintas líneas, en especial los de tasa subsidiada. Esta reducción presupuestal implicó una disminución en el número de créditos con tasa compensada, lo cual incrementa la carga financiera para los beneficiarios, ya que deben asumir mayores tasas de interés. Como resultado, se incrementa el valor total de la deuda al entrar en etapa de amortización y, por ende, el valor de la cuota mensual a pagar.

La ausencia de una proyección del impacto presupuestal de este proyecto de ley puede comprometer la sostenibilidad a futuro de la operación de sus programas, el otorgamiento de subsidios y la implementación de las condonaciones en los créditos, al quedar estas últimas condicionadas a la “disponibilidad de recursos” y no a una asignación garantizada de los mismos.

En esta línea, es importante, advertir que la implementación de esquemas de Pago Contingente al Ingreso (PCI) requiere necesariamente un componente explícito de subsidio estatal. En este tipo de modelos, no todos los beneficiarios logran amortizar completamente su deuda dentro del plazo establecido, lo que implica que el Estado debe asumir una porción del costo total del financiamiento. Por ello, se hace indispensable establecer metodologías técnicas que permitan calcular una tasa de interés socialmente aceptable, el nivel estimado de subsidio y su impacto fiscal a lo largo del tiempo. Tal como se ha señalado en debates recientes en el Congreso, este análisis es fundamental para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema y evitar

desbalances presupuestales futuros.

Finalmente, a pesar de que este proyecto de ley no tiene un impacto financiero directo sobre la administración distrital, la situación del ICETEX si impacta directamente a la población joven potencial beneficiaria de la ciudad de Bogotá, que ve reducidas las oportunidades de acceso a la educación superior y, por lo tanto, los esfuerzos de la Agencia Atenea tendrían que ser cada vez mayores ante la demanda total de jóvenes que aspiran ingresar a la educación superior en la ciudad.

ANÁLISIS TÉCNICO

De acuerdo con la misionalidad de esta entidad, Atenea parte de la convicción de que la educación es pilar del desarrollo económico, la equidad y movilidad social. En efecto, la literatura ha mostrado que cada nivel adicional de educación no solo incrementa los ingresos individuales, la estabilidad en el empleo y la productividad (OCDE, 2019), sino que también tiene efectos positivos a nivel social, al fomentar la movilidad intergeneracional, la participación ciudadana y la cohesión social (OCDE, 2022).

Sin embargo, el acceso efectivo a la educación superior sigue siendo una deuda pendiente en Colombia. A pesar de las políticas públicas implementadas, persisten barreras que impiden que una proporción significativa de jóvenes logre continuar su trayectoria educativa después del bachillerato. Según la Encuesta Multipropósito para Bogotá y Cundinamarca (2021), el acceso a la educación superior está estrechamente relacionado con las condiciones socioeconómicas y de ubicación. Solo el 26,0% de los hogares de ingresos bajos (cuartil 1) tenían hijos matriculados en programas de educación superior, frente al 65,4% en los hogares de ingresos altos (cuartil 4). Además, las zonas urbanas y de mayores ingresos concentran el mayor número de matriculados. En la población de 25 a 34 años, el 56,8% en áreas urbanas había alcanzado algún nivel de educación posmedia, frente a apenas el 19,8% en zonas rurales.

Estas desigualdades en el acceso también se reflejan en los indicadores nacionales agregados. De acuerdo con la tasa de tránsito inmediato a educación superior, a nivel nacional, solo el 43,06% de los estudiantes egresados de la educación media en 2022 ingresaron a programas de educación superior al año siguiente de su graduación (SNIES, 2023). Por su parte, la tasa de cobertura se ubicó en 55,38%, indicando que poco más de la mitad de la población en edad típica para cursar educación superior —entre los 17 y los 21 años— se encuentra efectivamente matriculada en programas de pregrado y, cerca del 45% de los jóvenes en edad de cursar estudios superiores, siguen por fuera del sistema (SNIES, 2023). Lo anterior se acompaña de una tendencia preocupante de reducción en matrícula. Entre 2018 y 2023, la matrícula de pregrado en las Instituciones de Educación Superior (IES) de Bogotá cayó en un 11%, pasando de 733 mil a 652 mil estudiantes y, dentro de este total, la matrícula universitaria —que representa cerca del 70%— se redujo un 13%, equivalente a la salida de más de 68 mil estudiantes del sistema



(SNIES, 2024).

Adicionalmente, los datos muestran que el ingreso promedio de un recién egresado de educación superior universitaria es 1,81 veces mayor que el de un joven que únicamente ha cursado educación media. Esta brecha salarial, lejos de cerrarse con el tiempo, se amplía progresivamente en los primeros cinco años posteriores al egreso: en el año 1, el ingreso relativo de un universitario se sitúa en 1,83 veces el de un bachiller; en el año 2, en 1,84 veces; y así sucesivamente hasta alcanzar 1,89 veces en el año 5 (PILA, 2024).

Por último, según la Encuesta de Calidad de Vida (2023) se han identificado que las principales causas para no acceder a la educación superior son, en primer lugar, la necesidad de trabajar, seguido por la falta de dinero o costos educativos elevados. En este contexto, resulta especialmente crítico considerar la situación de los hogares de clase media en Bogotá, quienes enfrentan una exclusión silenciosa del sistema de apoyos financieros. Al no cumplir con los criterios de focalización de subsidios y carecer, a su vez, de la capacidad económica para cubrir por sí mismos los costos educativos, este grupo queda atrapado en un vacío de política pública. Esta situación configura una barrera estructural para su acceso a la educación superior, contradiciendo los principios de equidad y movilidad social que deberían orientar el sistema de financiación educativa.

Este desbalance se complica aún más si se tienen en cuenta las tendencias recientes frente a los créditos educativos. Para el año 2022, tan solo el 18% de los desembolsos de crédito educativo fueron originados desde una entidad financiera privada (Bancos o Cooperativas), una reducción de 29 p.p. con respecto al año 2017 (ECV, 2022), lo que ha convertido al ICETEX en la principal fuente de financiación de créditos educativos en el país (ver Gráfica 1).

En adición a lo anterior, resulta claro que el ICETEX atraviesa una aguda crisis que genera aún más presiones en el acceso a educación superior. Entre 2023 y 2025, los recursos del proyecto de inversión del Ministerio de Educación Nacional destinados a créditos con subsidio pasaron de 3,7 billones (reales) a 687 mil millones de pesos, lo que representa una caída entre el 73% (ICETEX, 2024). Mientras que en 2017 se otorgaron 52 mil nuevos créditos, en 2025 la cifra apenas llegará a 10.000 (en todos los niveles); lo que representa un retroceso superior al 80%. En Bogotá específicamente, se ofertaron, en el primer semestre de 2024, más de 4.400 nuevos créditos, 84% dirigidos a estratos 1, 2 y 3 y en su mayoría de pregrado (84%). Esto es, cerca de 8.000 jóvenes bogotanos en todo 2025 afectados por la abrupta reducción de créditos educativos (Datos portal ICETEX).

Gráfica 1. Beneficiarios crédito educativo pregrado por fuente de desembolsos, (2017-2022)



Fecha: 08/05/2025 02:40:48 PM Folios: 1

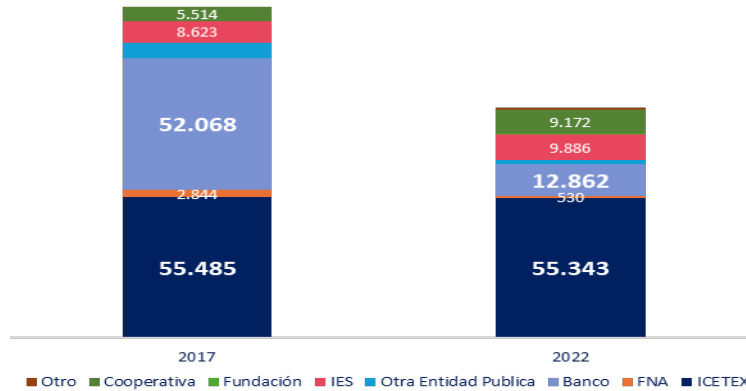
Anexos: 1

Asunto: CONCEPTO DEL PROYECTO DE LEY 587 DE 2025
- CÁMARA

Destino: SECRETARIA DE EDUCACION DEL DISTRITO -
SED

Tipo: OFICIO SALIDA

Origen: DIR. GENERAL



Fuente: Atenea con base en ECV (2022)

Dado que el ICETEX concentra más del 50% de los créditos educativos de pregrado en Colombia —y alrededor del 52% en Bogotá—, esta reducción representa una alerta para la sostenibilidad del tránsito a la educación superior de la población, aumentando las barreras para un acceso efectivo, lo cual a su vez deriva en brechas económicas a futuro al afectar de manera directa la equidad intergeneracional, perpetuando las desigualdades estructurales que, programas como los de Atenea, buscan transformar.

Adicionalmente, se observa con especial preocupación que el 32% de los beneficiarios de ICETEX paga una cuota mensual que equivale a más del 90% de sus ingresos Aragón et al. (Oficina Asesora de Planeación de ICETEX). Esta realidad contrasta con el tope establecido en el Decreto Nacional 257 de 2021, que adiciona el Decreto Nacional 1077 de 2015² que establece las condiciones de los créditos de vivienda individual a largo plazo y determina que la primera cuota de este tipo de créditos no podrá representar más del treinta por ciento (30%) de los ingresos familiares.

De otra parte, también se advierte una falla estructural en el esquema de financiación del ICETEX, derivada de su alta dependencia de dos fuentes específicas: los créditos de largo plazo respaldados por organismos multilaterales y los subsidios a la tasa que ofrece el Ministerio de Educación Nacional. Esta configuración restringe su flexibilidad para adaptarse a nuevas condiciones del mercado financiero o a cambios en la política pública, y limita la posibilidad de diseñar esquemas más inclusivos, sostenibles y adaptados a las realidades socioeconómicas de los beneficiarios. Además, la reducción reciente en la cobertura de subsidios ha incrementado las barreras de acceso y permanencia para estudiantes, profundizando las inequidades existentes en el acceso a la educación superior.

² Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216#1077>



ATENEA

AGENCIA DISTRITAL PARA LA EDUCACIÓN
SUPERIOR, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
AGENCIA DISTRITAL PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR,
LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA
AL RESPONDER CITAR EL NR.

2-2025-20871

Fecha: 08/05/2025 02:40:48 PM Folios: 1

Anexos: 1

Asunto: CONCEPTO DEL PROYECTO DE LEY 587 DE 2025
- CÁMARA

Destino: SECRETARIA DE EDUCACION DEL DISTRITO -
SED

Tipo: OFICIO SALIDA

Origen: DIR. GENERAL

Además, el modelo de crédito vigente traslada al beneficiario la totalidad de la responsabilidad financiera, sin contemplar mecanismos que se ajusten a variaciones en su capacidad de pago. En contextos de desempleo, informalidad o ingresos inestables —frecuentes entre jóvenes recién egresados—, las obligaciones de pago permanecen constantes, lo que puede generar dificultades en el cumplimiento.

Esta problemática se complejiza aún más al considerar que una proporción considerable de los programas financiados a través del crédito educativo presentan una Tasa Interna de Retorno (TIR) negativa. En particular, el 22% de los programas universitarios y el 44% de los programas técnicos y tecnológicos evaluados registran una TIR inferior a cero, lo que indica que los ingresos proyectados de sus egresados no compensan el costo de formación. Esta situación plantea un reto para la eficiencia del uso de recursos públicos, dado que la financiación que no considere criterios de retorno o pertinencia puede derivar en apoyos a trayectorias educativas poco sostenibles.

Como consecuencia, el sistema actual puede inducir decisiones de formación que no garantizan un adecuado enganche laboral ni ingresos suficientes para alcanzar autonomía financiera. Esto refuerza los riesgos de incumplimiento y acentúa el uso ineficiente de los recursos públicos, que podrían haberse orientado a programas con mayor rentabilidad económica y social.

En este sentido, el proyecto de ley busca realizar una reforma estructural al ICETEX, orientando su funcionamiento hacia una lógica de financiamiento con enfoque social, más cercana al fomento educativo que a la lógica bancaria. Esto implica una reconfiguración en tres niveles: i) jurídico-funcional, ii) financiero-presupuestal, y iii) operativo-administrativo.

El proyecto de ley incorpora un esquema de Pago Contingente al Ingreso (PCI) como mecanismo alternativo de financiamiento educativo. Este sistema permite que el beneficiario amortice su deuda destinando un porcentaje de sus ingresos mensuales —hasta un tope del 25%— durante un plazo máximo de 20 años. Si al finalizar este periodo aún existe un saldo pendiente, el mismo es condonado de manera automática. La activación del pago solo ocurre cuando el egresado supera un umbral de ingreso previamente definido, eliminando la exigencia de garantías colaterales y suavizando el consumo a lo largo del ciclo de vida (es decir, ajusta el pago a la capacidad económica del estudiante en cada etapa de su vida). En ese sentido, el PCI representa una alternativa que democratiza el acceso al crédito, especialmente para estudiantes de hogares vulnerables o sin historial crediticio.

El diseño del PCI responde a la necesidad de gestionar fallas estructurales del mercado de crédito educativo. En primer lugar, vincula los pagos al ingreso real del beneficiario, reduciendo la incertidumbre para el prestatario y, potencialmente, el costo del crédito en comparación con esquemas tradicionales. En segundo lugar, al exigir monitoreo constante del ingreso y



ATENEA

AGENCIA DISTRITAL PARA LA EDUCACIÓN
SUPERIOR, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
AGENCIA DISTRITAL PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR,
LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA
AL RESPONDER CITAR EL NR.
2-2025-20871

Fecha: 08/05/2025 02:40:48 PM Folios: 1

Anexos: 1

Asunto: CONCEPTO DEL PROYECTO DE LEY 587 DE 2025
- CÁMARA

Destino: SECRETARIA DE EDUCACION DEL DISTRITO -
SED

Tipo: OFICIO SALIDA

Origen: DIR. GENERAL

condiciones laborales del beneficiario, promueve una reducción en las asimetrías de información entre el financiador y el deudor. Adicionalmente, el PCI no solo genera condiciones de pago más justas, sino que puede fomentar equidad intergeneracional, ya que los egresados con mayores ingresos subsidian indirectamente a generaciones futuras a través de los recursos recirculados en el fondo.

Considerando todo lo anterior, se considera que el proyecto de ley es técnicamente viable y socialmente pertinente, siempre y cuando se realicen los ajustes indicados en el apartado jurídico, en la medida en que la iniciativa reconoce el papel crítico del ICETEX en la arquitectura de financiamiento de la educación superior en Colombia, así como el contexto actual de desfinanciamiento, desigualdad en el acceso y limitaciones de créditos educativos. La orientación hacia un modelo de financiamiento con enfoque social, anclado en mecanismos como el Pago Contingente al Ingreso (PCI), representa un avance significativo para democratizar el acceso y mitigar las barreras económicas de entrada a la educación superior. No obstante, su implementación exige la incorporación de consideraciones de impacto fiscal (análisis de costos, sostenibilidad y factibilidad de las medidas) y viabilidad del trámite jurídico.

Asimismo, desde la Administración Distrital se recomienda que, durante su curso, el proyecto pueda fortalecerse en tres aspectos específicos:

- (i) Es necesario que el ICETEX determine qué programas se financian y qué programas no se financian, para restringir la inversión de programas que tengan tasas de retorno insuficientes o que generen riesgos en la empleabilidad y/o los ingresos de los beneficiarios
- (ii) Se deben establecer mecanismos específicos que permitan distribuir el riesgo. En este momento, el riesgo de desempleo y bajos ingresos lo están asumiendo los estudiantes. Sin embargo, el Estado debe arrogarse parte de estos riesgos y esto lo debe considerar el proyecto.
- (iii) Para asegurar la sostenibilidad de las acciones del ICETEX y evitar que crisis como la actual se agudicen, es indispensable prever mecanismos específicos para asegurar la financiación de la operación del ICETEX, que hoy fundamentalmente se hace a través de crédito multilateral y giros del Ministerio de Educación Nacional para el subsidio de la tasa de interés.

OBSERVACIONES

N/A

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

Página número 12 de 13

Documento Electrónico: ca8a152d-f1fa-498c-8d65-5e35045db098

Sede Administrativa: Carrera 10 # 28-49. Torre A. Piso 25, 26 y 27

Bogotá D.C. – Colombia

Línea de Atención: (601) 6660006

<https://siga.agenciaatenea.gov.co/WebSigaPQR/#/!radicacionPQR>

www.agenciaatenea.gov.co



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN



ATENEA
AGENCIA DISTRITAL PARA LA EDUCACIÓN
SUPERIOR, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA





ATENEA

AGENCIA DISTRITAL PARA LA EDUCACIÓN
SUPERIOR, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
AGENCIA DISTRITAL PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR,
LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA
AL RESPONDER CITAR EL NR.
2-2025-20871

Fecha: 08/05/2025 02:40:48 PM Folios: 1

Anexos: 1

Asunto: CONCEPTO DEL PROYECTO DE LEY 587 DE 2025
- CÁMARA

Destino: SECRETARIA DE EDUCACION DEL DISTRITO -
SED

Tipo: OFICIO SALIDA

Origen: DIR. GENERAL

Si ____ No X

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos.
Indique a continuación ese gasto adicional a que corresponde:

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector, de no serlo, indicar cuál

Si ____ No ____

Cuál: _____

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

¿Adjunta proposiciones sugeridas?: Si ____ No X

Cordialmente,

VICTOR JAVIER SAAVEDRA MERCADO
DIRECCION GENERAL

Copia:

SECRETARIA DE EDUCACION DEL DISTRITO - SED - LAURA PARAMO - lparamo@educacionbogota.gov.co, crodriguez3@educacionbogota.gov.co
AGENCIA ATENEA - DANIELA SANABRIA PARAMO - bdsanabriap@agenciaatenea.gov.co, ladiaz@agenciaatenea.gov.co

Anexos Electrónicos: 1

Elaboró: BRITHNEY DANIELA SANABRIA PARAMO

Revisó: INGRID CAROLINA SILVA RODRIGUEZ-OFICINA JURIDICA - JUANITA CAROLINA BODMER RICO-GERENCIA DE
ESTRATEGIA - XIMENA PARDO PEÑA-SUBGERENCIA DE PLANEACION -

Aprobó: VICTOR JAVIER SAAVEDRA MERCADO



Bogotá, D.C.

170

Doctora:
AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaria
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
comision.primer@camara.gov.co
Carrera 7 No. 8 – 68, oficina 238B, Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.

Datos Notificación

Nombres/Apellidos: _____

No Identificación: _____

Fecha y Hora: _____

Nota: Los datos de este apartado solo serán diligenciados por la persona quien recibe este documento al momento de la notificación.

Asunto: Observaciones de la Administración Distrital al Proyecto de Ley 587 de 2025 Cámara "*Por medio del cual se adopta una reforma estructural al ICETEX y se dictan otras disposiciones*".

Respetada Secretaria Amparo:

En atención al estudio técnico, jurídico y presupuestal realizado al Proyecto de Ley indicado en el asunto y de conformidad con lo señalado en el capítulo III del Decreto Distrital 06 de 2009, me permito informarle que la Secretaría de Educación del Distrito (anexo radicado No. 20254211599722), realizó observaciones sobre dicha iniciativa para consideración de esa célula legislativa durante su trámite.

En tal sentido, de manera respetuosa se sugiere que, en el estudio y discusión del referido Proyecto de Ley, se tengan en cuenta las observaciones planteadas, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.

En caso de querer ampliar el concepto técnico que se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos dispuestos a organizar mesas de trabajo entre la Administración Distrital, los autores y ponentes de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se puede comunicar al correo electrónico equipocongresodrp@gobiernobogota.gov.co.

Cordialmente,



JUAN BELLO GONZÁLEZ
Director de Relaciones Políticas
juans.bellog@gobiernobogota.gov.co

Anexo: Uno (siete folios en formato * pdf)

Proyectó: Diana Carolina Sepúlveda Blanco – Secretaria Ejecutiva

Revisó: Diana Alexandra Rincón Lozano – Contratista DRP

Julían Stiben Arévalo Pedraza – Contratista DRP