



Bogotá, D.C.

Doctora
AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO
Secretario
Comisión Primera Constitucional
Cámara de Representantes
comision.primera@camara.gov.co
Bogotá, D.C.

Referencia: Concepto al Proyecto de Ley No. 587 de 2025 Cámara

Respetada doctora Calderón,

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley 587 de 2025 Cámara "Por medio del cual se adopta una reforma estructural al ICETEX y se dictan otras disposiciones".

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

Cordialmente,

JOSÉ DANIEL ROJAS MEDELLÍN

Al. l. Ministro de Educación Nacional

Copia: H.R. CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Aprobó:
Alvaro Gallardo 
Director de Fomento de la
Educación Superior

Aprobó:
Ricardo Moreno Patiño 
Viceministro de Educación
Superior

Aprobó:
William Felipe Hurtado Quintero
Jefe 
Oficina Asesora Jurídica

Revisó:
Fernando Tovar Uricoechea
Contratista 
Oficina Asesora Jurídica

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



Concepto al proyecto de Ley 587-25 Cámara "Por medio de la cual se adopta una reforma estructural al ICETEX y se dictan otras disposiciones"

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto y motivación

La iniciativa tiene por 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.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS

Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración, y en cumplimiento de las funciones asignadas mediante el Decreto 2269 de 2023, para el Ministerio de Educación Nacional es grato coincidir con integrantes del Poder Legislativo que comparten perspectivas frente a la educación superior, puesto que esto significa intereses comunes encaminados a garantizar la calidad de la prestación del servicio, cerrar brechas socioeconómicas y facilitar el acceso de los colombianos a este nivel educativo. Esto significa, en otras palabras, un genuino interés para responder a las críticas exigencias de un momento histórico sin antecedentes cercanos.

Ahora bien, de acuerdo con la revisión realizada, a continuación, se presentan las consideraciones sobre el articulado:

- **Artículo 2.**

ARTÍCULO 2. NATURALEZA DEL ICETEX. *El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX es una entidad financiera especial con carácter social del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, la cual conserva la misma denominación.*

Su operación e instrumentos financieros serán vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia y tendrá una finalidad estrictamente social, priorizando la garantía de los derechos de los usuarios sobre la rentabilidad financiera. Debido a su naturaleza social, el ICETEX no podrá ser incorporado en Grupos Financieros Estatales.

Conforme con lo establecido en el artículo 39 de la ley 489 de 1998, el ICETEX, como entidad financiera estatal de naturaleza especial, con personería jurídica,

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



Educación

autonomía administrativa y patrimonio propio, pertenece al sector descentralizado por servicios del orden nacional. Su adscripción o vinculación a un ministerio u organismo rector del sector al que pertenece —sea el Ministerio de Educación Nacional o el Ministerio de Hacienda y Crédito Público— constituye parte de la organización administrativa del Estado.

El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, según lo establece el artículo 2 de la Ley 1002 de 2005, es una entidad financiera especial con carácter social del orden nacional, lo que significa que, si bien desarrolla actividades propias del sector financiero como la colocación de créditos, no tiene una naturaleza bancaria comercial, sino que opera bajo un régimen particular orientado al cumplimiento de una función pública. Su carácter social implica que su razón de ser no es la generación de lucro, sino la garantía del derecho a la educación superior mediante la financiación de estudios (art. 69 de la CN) para estudiantes con mérito académico y necesidades económicas.

Como entidad del orden nacional, forma parte del nivel central del Estado colombiano, y cuenta con personería jurídica, lo cual le otorga capacidad para actuar legalmente en su propio nombre, celebrar contratos, adquirir derechos y contraer obligaciones.

Además, dispone de autonomía administrativa, permitiéndole organizar su estructura interna y tomar decisiones operativas sin subordinación directa a otras entidades, aunque bajo los lineamientos del sector al que pertenece. Su patrimonio propio garantiza independencia financiera y contable, en tanto los recursos que administra, si bien públicos en su mayoría, son gestionados de manera separada del presupuesto general del Estado.

Al encontrarse vinculado a un Ministerio, El ICETEX, tiene una relación sectorial y no de subordinación jerárquica. En este sentido, el ministerio orienta, coordina y supervisa la formulación y ejecución de las políticas públicas que rigen el sector, procurando que las acciones del ICETEX se alineen con los objetivos estratégicos del sector.

A pesar de su carácter especial, la operación financiera y los instrumentos del ICETEX están sujetos a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, lo cual asegura el cumplimiento de los estándares legales y técnicos aplicables al sistema financiero, particularmente en lo relativo a la transparencia, estabilidad y legalidad de sus operaciones de crédito.

En este sentido, es necesario señalar que el ICETEX por ser una entidad que se rige por los preceptos de la superintendencia financiera, se captador de recursos, manejar bonos, y tener funciones de crédito, no puede regirse por fuera de los indicadores de rentabilidad y de riesgo (operativo, SARLAF) que establece la

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



superintendencia. La única forma es cambiar su estructura para que se fondee exclusivamente con recursos públicos o dependiendo de la naturaleza quede bajo el auspicio de la supersolidaria.

De otra parte, y de forma coherente con su naturaleza, al buscar evitar que el ICETEX no pueda ser incorporada en grupos financieros estatales, lo que lo excluiría de procesos de integración con conglomerados financieros públicos donde predominen objetivos de rentabilidad. Esta disposición busca preservar su autonomía funcional y proteger su misión social frente a lógicas estrictamente financieras.

Finalmente, es necesario señalar que el articulado presenta ambigüedades que pueden generar incertidumbre jurídica. No se definen los mecanismos específicos para garantizar los derechos de los usuarios ni las condiciones mínimas que asegurarían la rentabilidad social sobre la financiera. Asimismo, la prohibición de incorporación a grupos financieros estatales, aunque coherente con el carácter social, podría requerir mayor desarrollo normativo o incluso revisión constitucional al implicar posibles restricciones a la autonomía administrativa del ICETEX.

- **Artículo 3.**

"ARTÍCULO 3. MODERNIZACIÓN DE LA ENTIDAD. *El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, en coordinación con el Departamento Administrativo de Función Pública, diseñará e implementará un plan integral de fortalecimiento institucional que contemple como mínimo los siguientes aspectos:*

A. Talento Humano. *Fortalecer las capacidades del personal y sus mecanismos de evaluación de desempeño.*

B. Digitalización. *Implementar sistemas informáticos que automaticen procesos y mejoren la experiencia del usuario.*

C. Seguridad Digital. *Fortalecer los protocolos de ciberseguridad en todas las plataformas de la entidad.*

D. Simplificación administrativa. *Estandarizar procesos técnicos, eliminar barreras administrativas y adoptar mejores prácticas internacionales adaptadas a la entidad.*

E. Innovación en atención. *Desarrollar plataformas digitales, procesos simplificados y simuladores para todas las líneas de crédito.*

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



El plan tendrá como objetivo garantizar respuestas oportunas a la totalidad de las solicitudes ciudadanas, en el marco de procedimientos ágiles, transparentes y eficientes que favorezcan a los usuarios de la entidad”.

La disposición plantea un plan integral de modernización del ICETEX enfocado en talento humano, digitalización, seguridad digital, simplificación administrativa e innovación en atención. Este enfoque es favorable, ya que aborda áreas críticas para superar las deficiencias históricas en los procesos de atención al usuario y operatividad de la entidad. La implementación de estas medidas puede transformar de manera significativa la experiencia del usuario, haciendo del ICETEX una entidad más ágil, transparente y eficiente.

Sin embargo, desde una perspectiva normativa, la inclusión de estos lineamientos en una ley podría no ser necesaria, dado que las acciones descritas corresponden al ámbito de la gestión administrativa interna y podrían ejecutarse dentro de la autonomía de la entidad. Además, el artículo no presenta un análisis fiscal que respalde la viabilidad financiera del plan propuesto, lo cual podría limitar su implementación efectiva.

- **Artículo 4 y 5**

"ARTÍCULO 4. FINANCIACIÓN DEL ICETEX POR MEDIO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN. *Para su financiación, el ICETEX será una sección presupuestal propia en el Presupuesto General de la Nación, distinta a la contemplada para el Ministerio de Educación Nacional.*

Los recursos destinados del Presupuesto General de la Nación para el ICETEX no podrán ser inferiores al valor en precios constantes reconocido en la vigencia inmediatamente anterior.

PARÁGRAFO 1. *Los recursos necesarios para el funcionamiento, inversión y deuda del ICETEX deberán ser asignados a través del Presupuesto General de la Nación. La destinación de recursos a través de estas partidas presupuestales debe ser otorgado con recursos adicionales y diferentes a los destinados al funcionamiento e inversión de las Instituciones de Educación Superior Públicas.*

PARÁGRAFO 2. *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.*

PARÁGRAFO 3. *Con la finalidad de garantizar su independencia y autonomía el ICETEX, como entidad financiera, podrá generar ingresos adicionales a los contemplados en el Presupuesto General de la Nación para su funcionamiento,*

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



inversión y deuda. El ICETEX podrá tener para su financiamiento concurrencia de recursos por diferentes entidades, la cual será determinada por el Ministerio de Educación Nacional”.

El artículo propone que el ICETEX cuente con una sección presupuestal propia dentro del Presupuesto General de la Nación, distinta a la del Ministerio de Educación Nacional, y que los recursos asignados no sean inferiores a los del año anterior. Esta disposición para el ICETEX le brindaría independencia presupuestal, al permitir al ICETEX diversificar sus fuentes de financiación y mantener autonomía para generar ingresos adicionales, contribuyendo a su sostenibilidad operativa y financiera como entidad de naturaleza especial.

No obstante, el artículo plantea riesgos significativos desde el punto de vista fiscal y jurídico. Obliga a priorizar asignaciones presupuestales crecientes al ICETEX sin considerar el contexto macroeconómico ni la sostenibilidad fiscal del país. Asimismo, traslada al Presupuesto General de la Nación la responsabilidad financiera completa del ICETEX, lo cual puede generar rigideces administrativas y contradicciones con su reclamada autonomía. Además, la incorporación al presupuesto público puede implicar incompatibilidades con su régimen de derecho privado, sin que se aclare su viabilidad jurídica ni se presente el aval fiscal requerido para este tipo de disposición legal.

ARTÍCULO 5. FINANCIAMIENTO A CARGO DE LA NACIÓN. *Con recursos del Presupuesto General de la Nación se seguirán asumiendo los costos relacionados con:*

A. El subsidio a las tasas de interés para los estratos 1, 2 y 3 más inflación causada, tal y como lo contempla el artículo 1 de la Ley 1547 de 2012, el artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 47 de la Ley 1911 de 2018.

B. La compensación del IPC en tasas de interés cuando la inflación sea superior a dos dígitos, como lo contempla el artículo 127 de la Ley 2294 de 2023.

C. La condonación de créditos por graduación y por excelencia académica.

D. Los subsidios de sostenimiento contemplados para todas las modalidades de crédito del ICETEX, según reglamentación que expida la entidad.

Estos costos serán financiados a través de proyectos de inversión de la sección presupuestal del ICETEX, previa aprobación de los mismos por parte del Departamento Nacional de Planeación.

PARÁGRAFO. Los recursos de aportes de la Nación destinados a cubrir los subsidios y condonaciones contemplados en el presente artículo no podrán ser

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



Educación

inferiores al valor en precios constantes reconocido en la vigencia inmediatamente anterior.

Sobre el particular consideramos necesario recordar la transformación de ICETEX en 2005, que según la Ley 1002 de 2005, se centra en cambiar la naturaleza jurídica de ICETEX de un Establecimiento Público a una Entidad Financiera de Naturaleza Especial. Frente al particular, dicha transformación le otorga al instituto la personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Por lo tanto, es indispensable no plantear un retroceso en su naturaleza jurídica, que afecta la manera de operar como entidad financiera.

Se destaca, que la justificación principal de la Ley 1002 de 2005 fue el cambio de naturaleza jurídica del Icetex, extracto de la ponencia del Proyecto de Ley No. 289 de 2005, Senado:

(...) De ahí surge la idea de presentar este proyecto de ley cuya razón de ser es el cambio de naturaleza jurídica del Icetex, ya que como lo es hoy en día, está sujeta a las restricciones que le impone el ejercicio de su programación macroeconomía del ámbito fiscal, planteadas por la estructura de la hacienda pública colombiana, lo cual visto a futuro, se traduce en un crecimiento vegetativo de los créditos como ocurrió a lo largo de la vida del Icetex, frente a una demanda creciente de crédito para la educación superior.

Por lo anterior, la transformación del Icetex se presenta como una alternativa efectiva, con el fin de fortalecer financieramente la entidad y canalizar un mayor volumen de recursos al sector educativo, a través de la ampliación del portafolio de productos y servicios, tales como: operaciones de redescuento de crédito educativo para educación superior y el desarrollo de un programa de avales y garantías.

El Icetex ha tenido un papel crucial en la ampliación de cobertura con equidad, en cumplimiento del marco legal que orienta su acción; sin embargo, el esfuerzo no ha sido suficiente. En algunas ocasiones, el marco legal limita la innovación en las líneas de crédito y la ampliación de cobertura en educación superior. Por lo tanto, es pertinente el diseño de nuevas estrategias de financiación con miras a generar mayor cantidad de ingresos que contribuyan a la financiación de la matrícula educativa de los más pobres.

Finalmente es importante comentar que superar la restricción presupuestal presente nos permitirá realizar desembolsos de crédito de manera más oportuna, no sujetos al PAC y flexibilizar la periodicidad de aprobación de los créditos limitados por la anualidad de caja, con la permanente adjudicación de créditos educativos, en concordancia con la disponibilidad de recursos. Además la mayor autonomía financiera facilitará el crecimiento de la entidad, en la

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



Educación

medida en que aumenta el volumen de operaciones y de ingresos por la administración de nuevos proyectos educativos, generando un mejor servicio y mayor competitividad.

Frente a la propuesta, a nivel financiero se deben definir varios de los conceptos incluidos, en el sentido en que se incluye el incremento anual de los recursos asignados al ICETEX y lo relaciona con el incremento anual de los recursos destinados a la educación superior pública, por lo cual genera muchas inquietudes que afectarán la financiación del sistema de educación superior. Tales como los esfuerzos adicionales de los gobiernos por el incremento de los recursos de funcionamiento, recursos para la financiación de la oferta como la Política de Gratuidad, entre otros.

En síntesis, si se recurre nuevamente a la financiación por medio del PGN, se retrocede a un establecimiento público, que afectaría desde la contratación (Ley 80 de 1993) hasta que a nivel presupuestal se vuelvan a aplicar los principios establecidos para entidades de esta naturaleza, siendo el de mayor impacto el principio de anualidad que afecta de manera directa la operación actual de la entidad, y en todo caso, hace inaplicable la Ley 1002 de 2005.

De otra parte, se debe tener en cuenta lo dispuesto por la Ley 819 de 2003 que establece en su artículo 7, que todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá dejar totalmente claro su impacto fiscal y este debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Dicho en palabras de la norma: "(...) *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.*" (Ley 819 de 2003, artículo 7, inciso 2º).

Hay que recordar que el análisis del impacto fiscal es indispensable en consideración al principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la constitución Política, que reza:

"La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



Educación

Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario. (...)

En estas condiciones, el Ministerio de Educación Nacional recomienda que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realice el análisis del impacto fiscal de la iniciativa en aplicación del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, con el fin de determinar la incidencia que tendría el proyecto de ley en el marco fiscal de mediano plazo.

Adicionalmente, es de señalar que la disposición presenta debilidades jurídicas y fiscales que deben ser atendidas. Cita normas parcialmente derogadas como soporte legal de los subsidios.. Además, impone una obligación de financiación creciente con cargo al presupuesto nacional, sin considerar la disponibilidad fiscal del país, lo cual puede representar un riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas..

- **Artículo 6.**

ARTÍCULO 6. PUNTUALIDAD EN PAGOS, GIROS Y RESPUESTAS. *El ICETEX garantizará la puntualidad en los giros de créditos y subsidios, así como en la respuesta a solicitudes, con el fin de brindar seguridad financiera y evitar demoras que puedan afectar el bienestar de los usuarios. La entidad establecerá tiempos máximos de respuesta para peticiones, quejas, reclamos o solicitudes de la ciudadanía, sin que puedan ser superiores a los contemplados en la Ley 1755 de 2015. Adicionalmente, establecerá mecanismos de control y seguimiento para el cumplimiento de dichos límites.*

PARÁGRAFO. *El incumplimiento de los límites establecidos en el presente artículo constituirá una falta disciplinaria gravísima para los servidores públicos responsables. Dicho incumplimiento podrá ser objeto de investigación y sanción por parte de las autoridades competentes. La Procuraduría General de la Nación podrá ejercer control sobre estas actuaciones, garantizando la rendición de cuentas y la protección de los derechos de los usuarios.*

Respecto con lo propuesto, se considera que se estaría creando un régimen especial superior a las condiciones establecidas en la Ley 1755 de 2015 respecto a las peticiones que se radican en el ICETEX y las consecuencias de no atender a tiempo dichas solicitudes. En este sentido, si bien se considera loable la intención, debe tenerse en cuenta que las reglas para la atención de los derechos de petición ya están establecidas en la Ley 1755 de 2015 y las faltas que conlleva la no atención de estos. Ahora, la Procuraduría General de la Nación en el marco de sus competencias realiza la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas conforme a lo establecido en la Ley 1952 de 2019.

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



Educación

En este sentido, debe advertirse que el derecho de petición tiene rango de derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, por lo que cualquier modificación, restricción o reglamentación adicional a las ya previstas en la ley estatutaria correspondiente —en este caso la Ley 1755 de 2015— podría constituir una reglamentación de un derecho fundamental. En ese sentido, su modificación requiere necesariamente el trámite de una ley estatutaria, de conformidad con el artículo 152 literal a) de la Constitución. Por tanto, la propuesta legislativa implicaría un ajuste normativo que excede el alcance de una ley ordinaria y demandaría un procedimiento legislativo especial con control previo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

- **Artículo 7.**

ARTÍCULO 7. CRÉDITO EDUCATIVO SOCIAL. *Para efectos de la presente Ley, los créditos educativos ofertados por el ICETEX serán entendidos como servicios de financiación reembolsable cuya finalidad es exclusivamente social, propendiendo por la garantía del acceso y permanencia a la educación superior bien sea en el país o en el exterior. Los créditos educativos ofertados por el ICETEX tendrán las siguientes características:*

A. Límite de crecimiento de las tasas de interés: las tasas de interés tendrán un límite legal y no podrán incrementarse por encima de lo contenido en la presente Ley. Toda previsión en contrario no producirá efectos jurídicos.

B. Límite al incremento del valor real adeudado: el incremento real del valor pagado por los beneficiarios de los recursos desembolsados por el ICETEX tendrá un límite legal y en ningún caso podrá ser superior al mismo. No se podrá capitalizar intereses en créditos educativos del ICETEX.

C. Cobro de las cuotas pagadas: los pagos de las cuotas consultarán la situación financiera del beneficiario, garantizando que durante los periodos de desempleo puedan acceder a prórrogas de su crédito y no se vea incrementada su deuda por razón de intereses, en los casos contemplados en la presente Ley.

D. Recomposición del valor de las cuotas adeudadas: la composición de las cuotas de interés, debe garantizar que el pago sea mayor a capital que a intereses. Ninguna cuota que sea asumida por el beneficiario debe tener un pago mayor a intereses que a capital.

E. Prohibición de modificaciones unilaterales: no se podrán realizar modificaciones unilaterales de los planes de pago del crédito del beneficiario.

F. Retención salarial y Pago Contingente al Ingreso: no se podrá realizar retención salarial de los créditos educativos ofertados por el ICETEX, salvo que sea autorizado expresamente por el beneficiario bajo la figura de Pago Contingente al Ingreso establecida en la presente Ley. En ningún caso se podrá realizar retención salarial por encima del porcentaje establecido para esta figura.

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



Educación

El artículo 7 del proyecto propone un enfoque social del crédito educativo, lo cual resulta positivo en tanto reafirma que la función del ICETEX es facilitar el acceso y permanencia en la educación superior, especialmente para estudiantes de bajos recursos. Esta perspectiva está alineada con el mandato constitucional de garantizar el derecho a la educación. También es destacable la intención de proteger financieramente a los beneficiarios de los créditos, mediante medidas como el establecimiento de topes a las tasas de interés, la prohibición de la capitalización de intereses y la obligación de ajustar las cuotas de pago a la capacidad económica del deudor, especialmente durante períodos de desempleo. Estas disposiciones reflejan sensibilidad social y podrían aliviar la carga económica que tradicionalmente enfrentan los usuarios del ICETEX. Además, al exigir que las cuotas privilegien el pago a capital por encima de intereses, se busca evitar la acumulación desproporcionada de deuda, promoviendo la amortización real del crédito.

No obstante, el establecimiento de topes legales rígidos sobre la evolución del valor adeudado y las tasas de interés, sin definir mecanismos técnicos de actualización frente a variables como la inflación o el riesgo financiero. Esta rigidez podría afectar la sostenibilidad fiscal del ICETEX, limitando su capacidad de otorgar nuevos créditos o de responder a condiciones macroeconómicas cambiantes, adicionalmente, al no permitir excepciones ni condiciones específicas, debilita la autonomía administrativa del ICETEX para diseñar esquemas de pago flexibles o aplicar políticas de gestión de cartera. Esta restricción también puede generar problemas de implementación en casos en los que, por razones operativas o normativas, sea necesario ajustar las condiciones contractuales.

Por otro lado, el artículo utiliza conceptos como "límite legal" sin ofrecer criterios técnicos o fórmulas claras, lo cual introduce inseguridad jurídica e imprecisión normativa. Esto puede generar dificultades operativas, confusión entre los beneficiarios, y riesgos de litigiosidad al momento de implementar las disposiciones. También se corre el riesgo de desarticular el sistema financiero del ICETEX sin haber previsto mecanismos alternativos viables para garantizar su sostenibilidad. En este sentido, Icetex deberá cuantificar el impacto financiero, en razón a las condiciones de operación actuales y los ajustes propuestos en el presente artículo.

Finalmente, es necesario llamar la atención sobre la falta un aval fiscal que respalde la sostenibilidad de las medidas propuestas, especialmente aquellas que pueden implicar costos adicionales para el Estado o para el ICETEX, como la recomposición de cuotas o los mecanismos de protección durante el desempleo. Esta ausencia puede dificultar su aplicación en el marco presupuestal vigente.

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122

- **Artículo 8.**

"ARTÍCULO 8. REGULACIÓN DE TASAS DE INTERÉS. El ICETEX garantizará que las tasas de interés aplicadas a los créditos educativos sean las más bajas del mercado, promoviendo condiciones accesibles y equitativas para los beneficiarios de todas sus modalidades de créditos. En ningún caso, el cobro de las tasas de interés a los usuarios podrá superar el Índice de Precios al Consumidor (IPC) anual certificado por el DANE, más dos (2) puntos porcentuales.

PARÁGRAFO 1. La entidad estará obligada a revisar y ajustar las tasas de interés de forma semestral, en consonancia con el comportamiento del IPC, asegurando que los usuarios no se vean afectados por incrementos desproporcionados o injustificados. Además, el ICETEX deberá implementar mecanismos de monitoreo y transparencia que permitan informar a los usuarios sobre el cálculo y la aplicación de estas tasas, garantizando claridad en los términos crediticios.

PARÁGRAFO 2. Para la financiación de los subsidios de las tasas de interés, podrán concurrir para su cofinanciación recursos de cooperación internacional, donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales, donaciones de personas naturales, convenios con entidades públicas y recursos de entidades privadas o mixtas.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Durante los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el ICETEX deberá ajustar las tasas de interés de todos los usuarios con créditos vigentes para adecuarse a lo contemplado en el presente artículo, siempre que sus créditos no se encuentren en situación de mora o de cartera vencida

Los usuarios con créditos en situación de mora o cartera vencida podrán acogerse a la medida de regulación de tasas de interés siempre que suscriban un acuerdo de pago dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.

La entidad deberá informar oportunamente a los beneficiarios de los cambios en los créditos vigentes y de los nuevos planes de pago."

Si bien la propuesta de regulación de las tasas de interés del ICETEX representa un avance loable en términos de equidad y accesibilidad financiera para los usuarios del sistema de crédito educativo, su implementación efectiva requiere una evaluación rigurosa de viabilidad financiera y de impacto fiscal. Es indispensable que se determine con claridad el volumen de recursos necesarios para garantizar la sostenibilidad de esta medida, asegurando su compatibilidad

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las restricciones presupuestales del Estado para respaldar la medida.

En este sentido, es importante considerar que la tasa de interés de un crédito no solo refleja un componente técnico, sino también el nivel de riesgo asociado al perfil económico del beneficiario y su codeudor. La regulación generalizada, sin diferenciar condiciones de riesgo, podría generar distorsiones en la asignación del crédito educativo y afectar la sostenibilidad financiera de la entidad, especialmente si no se complementa con esquemas de cobertura o con beneficios de sostenimiento para los usuarios más vulnerables. Garantizar condiciones equitativas no solo implica tasas justas, sino también asegurar que los estudiantes cuenten con apoyos integrales que les permitan mantenerse y culminar con éxito su formación.

Por lo tanto, la regulación debe estar acompañada de un diseño financiero robusto, mecanismos de focalización eficiente y fuentes claras de cofinanciación que permitan hacer realidad los objetivos sociales del crédito educativo, sin comprometer la estabilidad institucional del ICETEX ni el equilibrio fiscal del país y debe estar acorde a las políticas sociales que se establezcan.

De otra parte, debe tenerse en cuenta que lo propuesto dependerá de la situación económica del país, si hay una inflación de 2% el interés se podría eventualmente duplicar.

Finalmente, es de señalar que la propuesta no cuenta con aval fiscal que garantice la sostenibilidad del subsidio implícito en el control de tasas, especialmente considerando su retroactividad. Esta omisión puede comprometer la viabilidad financiera del ICETEX y generar tensiones presupuestales si no se cuenta con fuentes de cofinanciación claras y permanentes.

- **Artículo 9.**

ARTÍCULO 9. REGULACIÓN DEL SOBREENDEUDAMIENTO. *El ICETEX adoptará medidas específicas para prevenir el sobreendeudamiento de sus usuarios de todas las modalidades de crédito, asegurando que las condiciones financieras de los créditos educativos sean justas y sostenibles. En ningún caso, el monto total que un usuario deba pagar a la entidad, incluyendo capital, intereses y otros conceptos, podrá superar 1.5 veces el valor real total desembolsado, según la reglamentación que establezca la entidad. Este límite deberá ajustarse anualmente de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, con el fin de mantener la capacidad adquisitiva y garantizar la equidad en las condiciones de pago.*

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



Educación

El ICETEX implementará mecanismos de monitoreo y control que permitan evaluar periódicamente las condiciones de los créditos educativos, ajustándolos para evitar el incumplimiento del límite establecido.

PARÁGRAFO 1. *La entidad deberá informar de manera clara, precisa, escrita y transparente a los usuarios sobre los cálculos y ajustes aplicables a sus créditos. Todo ajuste que no cumpla con las presentes características se considerará como no escrito.*

Igual consecuencia tendrán las modificaciones unilaterales de los créditos educativos que no cuenten con autorización previa, expresa y escrita del deudor.

PARÁGRAFO 2. *El ICETEX reglamentará un mecanismo de recomposición de cuotas de interés, garantizando que los beneficiarios de créditos educativos del ICETEX realicen sus pagos principalmente al capital adeudado, de conformidad con lo contemplado en el artículo 7 de la presente Ley.*

PARÁGRAFO 3. *Se prohíbe la capitalización de intereses en los créditos educativos del ICETEX.*

Mediante esta disposición se busca introducir una medida generosa y loable orientada a prevenir el sobreendeudamiento de los usuarios del ICETEX, lo que responde a una de las críticas más frecuentes que ha recibido la entidad en los últimos años. Al establecer un tope máximo del 1.5 veces sobre el valor total desembolsado, incluyendo capital, intereses y demás conceptos, se busca ofrecer condiciones de crédito más justas, sostenibles y predecibles para los beneficiarios, protegiéndolos de acumulaciones excesivas de deuda.

Se destaca el énfasis que se pone en la transparencia y la información clara a los usuarios, al exigir que cualquier ajuste se comunique de forma precisa, escrita y con autorización expresa del deudor. Este tipo de disposiciones permiten fortalecer la confianza institucional y promueven una relación más equilibrada entre la entidad y sus usuarios. Asimismo, se refuerza la orientación social del crédito educativo con la inclusión de medidas que priorizan el pago a capital y prohíben la capitalización de intereses, disminuyendo el riesgo de crecimiento desmedido de la deuda.

Sin embargo, el artículo presenta varios problemas técnicos y jurídicos que deben ser considerados cuidadosamente antes de su eventual aprobación. En primer lugar, el tope de 1.5 veces sobre el valor desembolsado, aunque bien intencionado, no está sustentado en estudios actuariales, financieros o económicos que permitan evaluar su impacto real sobre la sostenibilidad del modelo financiero del ICETEX. Establecer un límite fijo y legal sin una fórmula técnica adaptativa podría comprometer seriamente la capacidad operativa y

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



Educación

presupuestal de la entidad, especialmente en contextos de alta inflación, dado que la mayor parte del crédito otorgado para paso al cobro se encuentra en el largo plazo.

En segundo lugar, se otorga a ICETEX la facultad reglamentaria para implementar el artículo, pero sin criterios claros sobre cómo establecer o ajustar anualmente el límite, dejando un margen de discrecionalidad potencialmente conflictivo. Además, la prohibición tajante de capitalización de intereses y las limitaciones a cualquier modificación unilateral del crédito, aun en contextos excepcionales como procesos de recuperación o reestructuración, podrían obstaculizar herramientas financieras necesarias para la administración eficiente de la cartera.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la disposición no cuenta con aval fiscal que garantice su implementación efectiva. Si bien protege al usuario, puede generar impactos financieros sobre la sostenibilidad del ICETEX que deben estar debidamente evaluados y respaldados presupuestalmente, en especial si se establecen ajustes periódicos y mecanismos de recomposición sin fuentes claras de compensación para la entidad.

- **Artículo 10.**

ARTÍCULO 10. PAGO CONTINGENTE AL INGRESO. *A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, los beneficiarios de todas las modalidades de crédito del ICETEX podrán elegir como metodología de pagos el sistema de Pago Contingente al Ingreso.*

El mecanismo de pago contingente al ingreso, no podrá exceder el 25% del salario mensual, y las deducciones y retenciones se podrán realizar por un periodo máximo de veinte (20) años, posterior a los cuales se dará por terminada la obligación.

Las cuotas serán devengadas una vez el beneficiario haya culminado los estudios del programa al cual solicitó el crédito educativo social y se encuentre recibiendo ingresos superiores al salario mínimo. El ICETEX no podrá cobrar el valor mensual de la cuota cuando el beneficiario tenga ingresos inferiores al salario mínimo o se encuentre desempleado.

El presente mecanismo será reglamentado por la entidad en los términos señalados en el artículo 16 de la presente Ley.

La implementación del sistema de Pago Contingente al Ingreso (PCI) como una opción para los beneficiarios de créditos del ICETEX, representa una transformación relevante en la forma de recaudo y en la política de

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122

financiamiento educativo. Esta medida resulta favorable al introducir un enfoque solidario que alivia la carga financiera de los deudores, protege los ingresos más bajos y permite que incluso beneficiarios antiguos se acojan a un esquema más justo y proporcional a su capacidad económica. Sin embargo, para tomar una decisión informada sobre esta propuesta, es pertinente contar con información técnica y jurídica que evalúe, entre otros aspectos: la viabilidad financiera del mecanismo para la sostenibilidad del ICETEX, su impacto en los flujos de caja de la entidad, las condiciones laborales del mercado colombiano, los índices de empleabilidad de los beneficiarios y la experiencia comparada de este tipo de esquemas en otros países.

Asimismo, debe analizarse el marco normativo vigente sobre sistemas de recaudo, retenciones y derechos del consumidor financiero, especialmente en lo relativo a los límites legales de descuentos salariales y la protección del salario mínimo. Es crucial también estudiar las posibles implicaciones fiscales y operativas de condonar deudas tras veinte años de pago, así como el diseño de un sistema eficaz de monitoreo de ingresos.

De otra parte, se requeriría una reglamentación clara que determine los procedimientos para verificar el estado de ingresos del deudor, las condiciones de actualización, la forma de establecer el porcentaje de deducción y los mecanismos de resolución de controversias.

Finalmente, el artículo no cuenta con aval fiscal y omite detalles operativos fundamentales para su implementación efectiva. En particular, no especifica el rol de las entidades públicas o privadas que deberían realizar los descuentos o retenciones de manera sistemática, lo cual podría dificultar la operatividad del mecanismo, especialmente en el caso de trabajadores independientes o personas sin vínculo laboral formal. Esto genera riesgos de inaplicabilidad práctica si no se acompaña de una reglamentación clara y de una coordinación interinstitucional efectiva.

- **Artículo 11**

"ARTÍCULO 11. POLÍTICA INTEGRAL DE CONDONACIONES EN EL ICETEX. EI ICETEX establecerá una política integral, permanente y flexible de condonaciones del capital adeudado por sus beneficiarios, con el propósito de incentivar el pago anticipado de la deuda, premiar la excelencia académica, fomentar la culminación de programas educativos y reconocer el carácter social de los créditos educativos de la entidad.

Las condonaciones podrán aplicarse en los siguientes casos:

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



Educación

- A. Pago anticipado de la deuda. Los beneficiarios que realicen pagos anticipados de su crédito educativo social podrán acceder a una condonación parcial del capital adeudado, en proporción al monto y tiempo restante del crédito.*
- B. Buen comportamiento de pago. Se reconocerán descuentos en el capital adeudado a los beneficiarios que mantengan un historial de pago puntual y constante durante la vigencia del crédito.*
- C. Excelencia académica. Se otorgará una condonación parcial o total a aquellos beneficiarios que alcancen un rendimiento académico sobresaliente, criterios que serán definidos por la Junta Directiva del ICETEX con base en indicadores objetivos y en concertación con las Instituciones de Educación Superior.*
- D. Culminación de programas académicos. Los beneficiarios que terminen exitosamente sus estudios dentro del tiempo reglamentario de su programa podrán acceder a una condonación parcial del capital adeudado.*
- E. Priorización de núcleos básicos de conocimiento. Se otorgarán condonaciones parciales a los beneficiarios que estén inscritos en núcleos de básicos de conocimiento que contengan las disciplinas académicas o profesiones que sean priorizadas por el Gobierno Nacional.*
- F. Compensación social. Se reconocerán condonaciones parciales del capital adeudado a los beneficiarios que acrediten la realización de labores sociales, económicas o ambientales en beneficio del desarrollo del país. Estas labores deberán ser certificadas por entidades públicas, organizaciones sociales, comunidades o instituciones académicas, previa reglamentación de la Junta Directiva del ICETEX.*

PARÁGRAFO 1. *La Junta Directiva del ICETEX será la encargada de reglamentar los criterios específicos, la proporción de capital que podrá ser objeto de condonación en cada caso y los procedimientos administrativos para la aplicación de estos beneficios, conforme a los estudios técnicos que realice la entidad.*

PARÁGRAFO 2. *La aplicación de estos incentivos estará sujeta a la disponibilidad de recursos del ICETEX y del Gobierno Nacional. Los fondos y alianzas administradas por el ICETEX podrán acogerse a estos incentivos mediante autorización expedida por la junta administradora respectiva.*

PARÁGRAFO 3. *Para la financiación de la política integral de condonación de créditos, podrán concurrir en su cofinanciación recursos de cooperación internacional, donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales, donaciones de personas naturales, convenios con entidades públicas y recursos de entidades privadas o mixtas”.*

La creación de una política integral, permanente y flexible de condonaciones en el ICETEX tiene un claro componente positivo al introducir incentivos que pueden mejorar el comportamiento de pago, promover la culminación de estudios y reconocer el mérito académico y social de los beneficiarios. Este enfoque

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122

refuerza el carácter social del crédito educativo y puede mejorar los indicadores de eficiencia del sistema.

Sin embargo, la aplicación amplia de condonaciones sin un análisis riguroso del costo fiscal y de sostenibilidad puede generar presiones significativas sobre los recursos del ICETEX y de la Nación. La medida implica una potencial reducción estructural en los ingresos por recuperación de cartera, por lo que es fundamental que esté acompañada de estudios técnicos que cuantifiquen su impacto y de una fuente estable de financiación, para que no se comprometan la viabilidad financiera de la entidad ni su capacidad para otorgar nuevos créditos en el corto, mediano y largo plazo

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que en gran parte, las medidas ya están contempladas en el artículo 128 del Plan Nacional de Desarrollo y pueden ser implementadas por el ICETEX sin requerir una nueva disposición legal, lo que hace innecesaria su inclusión en el proyecto.

- **Artículo 12**

"ARTÍCULO 12. GUÍA, ACOMPAÑAMIENTO E INFORMACIÓN A LOS USUARIOS. *El ICETEX implementará programas de orientación y acompañamiento integral para sus usuarios, a fin de que comprendan plenamente las condiciones crediticias, beneficios, oportunidades y servicios ofrecidos por la entidad. Adicionalmente, proporcionará información sobre las características de los programas de educación superior y de las Instituciones de Educación Superior (IES), así como sobre las dinámicas del mercado laboral a las que se integrarán los usuarios.*

PARÁGRAFO 1. *El ICETEX deberá realizar capacitaciones periódicas a su personal con el objetivo de garantizar una adecuada orientación y acompañamiento integral a los usuarios. Estas capacitaciones deberán enfocarse en el desarrollo de habilidades blandas para brindar información clara, precisa y oportuna, asegurando que los usuarios comprendan plenamente las implicaciones de las decisiones financieras relacionadas con los créditos educativos.*

PARÁGRAFO 2. *El ICETEX tiene el deber del buen consejo, por lo que se encuentra obligado a proporcionar a sus beneficiarios una asesoría con la información completa relacionada con el crédito educativo social. Esta asesoría deberá incluir información sobre tasas de interés, plazos, modalidades de pago, implicaciones financieras y cualquier otro elemento relevante para la toma de decisiones informadas por parte del usuario.*

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



Será requisito previo para el acceso a los créditos educativos, que el usuario reciba una asesoría previa e informada sobre las diferentes opciones de crédito y financiación educativa disponibles. La manifestación del usuario de aceptar un crédito educativo social del ICETEX sólo produce efectos jurídicos si el beneficiario de forma previa, expresa y escrita informa que recibió la información suficiente y la asesoría requerida y que, en consecuencia, entiende y acepta los efectos legales, así como los potenciales riesgos y beneficios de su decisión.

El ICETEX garantizará procesos de acompañamiento y asesoría a los usuarios durante toda la vigencia de sus créditos.

Mediante este artículo busca fortalecer los mecanismos de información, orientación y acompañamiento a los usuarios del ICETEX, incorporando un enfoque integral que abarca desde la asesoría previa al otorgamiento del crédito hasta su seguimiento durante toda la vigencia del mismo. Desde un punto de vista institucional, el desarrollo de estos mecanismos contribuye a una mayor transparencia, a la toma de decisiones informadas por parte de los beneficiarios y al cumplimiento del deber de buena fe contractual, en concordancia con principios de protección al consumidor financiero.

Para su adecuada definición y decisión normativa, se requiere información técnica sobre la capacidad operativa y presupuestal requerida por el ICETEX para implementar estos programas de asesoría de manera sistemática y permanente, así como sobre la infraestructura tecnológica y el capital humano necesario para cumplir con este nuevo deber institucional. También sería pertinente analizar experiencias comparadas, los indicadores de deserción o incumplimiento vinculados a la falta de comprensión de las condiciones crediticias, y la viabilidad jurídica de condicionar la validez del contrato de crédito a una manifestación previa y escrita del usuario, en cuanto al cumplimiento del deber de información.

En ese sentido, si bien la propuesta responde a un objetivo legítimo de protección al usuario, su aplicación efectiva depende de la reglamentación clara de los procedimientos, formatos, responsabilidades institucionales y posibles mecanismos de verificación, sin generar cargas excesivas para el acceso al crédito o nuevas barreras administrativas. Además, podría requerir armonización con las normas contractuales, financieras y de protección de datos personales.

La disposición contempla una estrategia integral de guía, acompañamiento e información a los usuarios del ICETEX, lo cual es favorable en tanto garantiza el acceso a información clara, precisa y oportuna sobre las condiciones del crédito educativo.

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



Educación

No obstante, su inclusión en una ley puede ser innecesaria, dado que estas acciones ya hacen parte de los deberes institucionales del ICETEX y pueden ser desarrolladas mediante lineamientos internos, sin requerir trámite legislativo. Existen disposiciones normativas vigentes que obligan a las entidades públicas a brindar información clara a los ciudadanos, por lo que esta medida podría implementarse en el marco de la autonomía administrativa del ICETEX.

- **Artículo 13**

ARTÍCULO 13. SALUD MENTAL DE LOS USUARIOS DEL ICETEX. *El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, el ICETEX y con apoyo de Instituciones de Educación Superior, desarrollará un Programa de Cuidado de Salud Mental de los usuarios del ICETEX, donde se establecerán los lineamientos y estrategias permanentes de promoción, prevención, detección y atención para el cuidado de la salud mental de los usuarios.*

El programa definirá las rutas de atención y mecanismos de bienestar social y de cuidado de la salud mental en todas las etapas del crédito educativo social, con la finalidad de dar un acompañamiento integral al usuario en el acceso, la permanencia, el desempeño, la integración, la adaptación y el desarrollo de capacidades para la vida en el contexto educativo. Las estrategias contarán con instancias de capacitación, seguimiento y evaluación continua por parte del ICETEX, en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social y que permita generar planes de acción y contingencia para el cuidado continuo de la salud mental de los usuarios.

PARÁGRAFO 1. *El ICETEX se articulará con las Instituciones de Educación Superior, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) o quien haga sus veces, las Secretarías de Salud, y demás entidades del sector Salud y Protección Social, para establecer canales de comunicación eficaces y eficientes y rutas de atención para los estudiantes del sistema de educación superior que necesiten apoyo en salud mental.*

Este proceso será liderado por el Ministerio de Salud y Protección Social con el apoyo del Ministerio de Educación Nacional. Las presentes medidas deberán ser articuladas con la Política Nacional de Salud Mental establecida por el Ministerio de Salud y Protección Social, y con las funciones y labor de los consultorios y profesionales de psicología de las Instituciones de Educación Superior.

PARÁGRAFO 2. *El ICETEX establecerá medidas especiales para los estudiantes de bajos recursos económicos en situaciones extraordinarias de caso fortuito o*

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



fuerza mayor, así como para aquellos en territorios apartados y/o pertenecientes a grupos de especial protección constitucional.

El Artículo que propone la creación de un *Programa de Cuidado de Salud Mental para los usuarios del ICETEX*, plantea una iniciativa loable y alineada con el enfoque integral de bienestar estudiantil. No obstante, su implementación requiere un análisis más profundo de competencias, recursos y articulación institucional.

En primer lugar, se sugiere trabajar de forma previa y coordinada con el Ministerio de Salud y Protección Social, a fin de establecer si ya existen políticas, planes o programas con un enfoque similar que pudieran ser fortalecidos o ajustados para incluir específicamente a los usuarios del ICETEX. Dado que este ministerio es el competente para liderar la política pública en salud mental, su participación desde la etapa de formulación resulta indispensable, especialmente para evaluar si la creación de nuevas rutas, estrategias o sistemas de seguimiento generaría una carga adicional asumible presupuestal y técnicamente por esa cartera.

Además, si bien el ICETEX puede jugar un rol articulador, el desarrollo y liderazgo de esta función no debería recaer de manera desproporcionada sobre esta entidad, ya que excede su objeto institucional, centrado en la financiación de la educación superior. Atribuirle funciones permanentes en materia de salud mental, con responsabilidades de seguimiento, capacitación y evaluación, podría implicar una redefinición de su naturaleza jurídica y operativa, lo cual debe ser cuidadosamente evaluado para evitar desbordamientos de sus competencias y capacidades. En este sentido, es fundamental mantener la centralidad del Ministerio de Salud en la materia y asegurar una articulación respetuosa de las competencias de cada actor institucional.

El artículo establece un Programa de Cuidado de la Salud Mental de los usuarios del ICETEX, articulado con el Ministerio de Salud y otras entidades, lo cual representa una propuesta valiosa para fortalecer el acompañamiento integral durante el ciclo de vida del crédito educativo. Esta iniciativa es favorable en tanto promueve acciones concretas de prevención, atención y apoyo psicosocial, especialmente para estudiantes en condiciones de vulnerabilidad, lo que contribuye al bienestar integral y a la permanencia en la educación superior.

Sin embargo, desde una perspectiva normativa, su desarrollo no requiere trámite de ley, pues el ICETEX ya cuenta con autonomía administrativa para generar convenios interinstitucionales y poner en marcha estrategias de salud mental en coordinación con el sector salud. Además, estas funciones pueden ejecutarse mediante directrices internas o acuerdos con entidades competentes,

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



sin necesidad de formalizarse en una ley, lo que haría más ágil y flexible su implementación.

- **Artículo 14**

ARTÍCULO 14. ENFOQUE TERRITORIAL DEL ICETEX. *El ICETEX adoptará una política de territorialización con enfoque diferencial e interseccional, que garantice el acceso equitativo a la educación superior en todas las regiones del país, con especial atención a las zonas más alejadas, aquellas con menores indicadores de cobertura educativa y con especial atención en las poblaciones con protección constitucional. La implementación de esta política deberá ir acompañada del fortalecimiento de la oferta pública de educación superior, la cual será llevada a cabo por el Ministerio de Educación Nacional y las Instituciones de Educación Superior Públicas.*

El enfoque territorial del ICETEX representa un avance importante hacia la equidad en el acceso a la educación superior, ya que reconoce explícitamente la necesidad de adaptar las políticas públicas a las realidades sociales, económicas y geográficas del país. Su enfoque diferencial e interseccional resulta particularmente valioso al priorizar a las poblaciones con protección constitucional y a las regiones históricamente marginadas, como zonas rurales, periféricas y de baja cobertura educativa.

Además, el artículo propone una articulación adecuada entre el ICETEX, el Ministerio de Educación Nacional y las Instituciones de Educación Superior públicas, lo que permite entender la territorialización no solo como una estrategia financiera, sino como parte de un proceso más amplio de fortalecimiento de la oferta educativa pública. Esta visión integral es coherente con los principios de justicia territorial, equidad social y desarrollo regional.

Apoyar este artículo implica también respaldar una mayor presencia del Estado en los territorios más apartados, lo que conlleva la necesidad de disponer de mayores recursos para financiar las iniciativas que se deriven de su implementación y garantizar su sostenibilidad en el tiempo. Esta medida, orientada a reducir las brechas estructurales en el acceso y la permanencia en la educación superior, requiere un análisis técnico que incluya el cálculo del costo fiscal adicional que demandará su ejecución, así como la identificación de fuentes de financiación viables que permitan materializar su alcance sin comprometer la sostenibilidad del sistema educativo ni las finanzas públicas.

Finalmente, la implementación de estrategias territoriales con este enfoque no requiere de una ley, dado que el ICETEX, en ejercicio de su autonomía administrativa, ya puede coordinar con el Ministerio de Educación acciones para garantizar el acceso en condiciones de equidad. Estas iniciativas pueden ser

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122

impulsadas mediante planes institucionales o convenios interinstitucionales, sin necesidad de incorporar nuevas disposiciones legislativas, lo que permitiría mayor flexibilidad y eficiencia en su ejecución.

- **Artículo 15**

ARTÍCULO 15. FORTALECIMIENTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEL ICETEX. *Los procesos de rendición de cuentas adelantados por el ICETEX deberán incorporar estrategias para comunicar los avances de su gestión en lenguaje claro, sencillo, accesible y comprensible, con una versión de lectura fácil de los informes de gestión para mejorar la comprensión de la ciudadanía de las labores de la entidad.*

El ICETEX deberá adoptar un plan de fortalecimiento de la publicidad de la información, garantizando que la totalidad de los datos estadísticos relacionados con los créditos educativos sociales del ICETEX esté disponible para consulta por la ciudadanía. En los espacios de diálogo para la rendición de cuentas contemplados en la Ley 1757 de 2015, la entidad promoverá la participación efectiva con sus beneficiarios para la socialización de los informes y del plan de fortalecimiento.

La propuesta es positiva en tanto busca fortalecer la transparencia y la relación con la ciudadanía, alineándose con los principios constitucionales de publicidad y participación. El enfoque en utilizar lenguaje claro y versiones accesibles de los informes de gestión responde a una necesidad real de mejorar la comprensión pública sobre el funcionamiento del ICETEX, especialmente entre los beneficiarios más jóvenes o con menor formación técnica. Asimismo, la obligación de disponer de los datos estadísticos de manera pública puede ser un paso importante para fomentar la veeduría ciudadana y generar insumos para análisis académicos o técnicos que aporten a mejorar las políticas de financiación educativa.

La disposición busca fortalecer los procesos de rendición de cuentas del ICETEX mediante estrategias de comunicación más accesibles y comprensibles para la ciudadanía, así como mediante la publicación completa de estadísticas relacionadas con los créditos educativos. Esta propuesta resulta favorable en tanto estimula la transparencia institucional, fomenta la participación de los beneficiarios en los espacios de diálogo y contribuye a generar confianza ciudadana en la gestión de la entidad.

Sin embargo, desde una perspectiva normativa, el contenido de este artículo no requiere trámite legislativo. El ICETEX, en uso de su autonomía administrativa, ya está facultado para diseñar e implementar planes de rendición de cuentas y estrategias de divulgación de información. Además, la Ley 1757 de 2015

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



establece lineamientos claros sobre la participación ciudadana y la rendición de cuentas, por lo que este artículo podría considerarse redundante.

- **Artículo 16**

ARTÍCULO 16. REGLAMENTACIÓN. *El ICETEX reglamentará la presente ley en un plazo no superior de seis (6) meses a partir de su expedición. El presente proceso de reglamentación hará cumplimiento del principio de publicidad y garantizará la plena participación de los usuarios.*

Respecto a lo propuesto, debe tenerse en cuenta que la facultad reglamentaria está en cabeza del Presidente y del gobierno nacional, es irrenunciable e intransferible numeral 11 del Art 189 de la Constitución Política, por este motivo, no es viable que el ICETEX reglamente la Ley.

TRÁMITE DE LA INICIATIVA

Actualmente, el proyecto de Ley se está tramitando en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y cuenta con informe de ponencia previo al primer debate. Sin embargo, la naturaleza y contenido del proyecto sugiere que debería ser tramitado por otra Comisión. Para explicarlo en debida forma procedemos a citar el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, que sobre las comisiones constitucionales permanentes dispone:

Artículo 2º. *Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

*Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y **treinta y cinco (35)** en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.*

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



Educación

(...)

Comisión Tercera.

*Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y **veintinueve (29)** miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.*

Comisión Cuarta.

*Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y **veintisiete (27)** miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa.*

De acuerdo con lo anterior, se observa que el objeto del proyecto consiste en "transformar y modernizar el ICETEX, fortaleciendo sus procesos operativos y administrativos, fomentando condiciones de crédito educativo", materia que claramente se escapa del ámbito competencial de la Comisión Primera, tal y como se puede inferir luego de leer la cita anterior, pues no es clara su relación con las materias señaladas en la disposición.

Sobre la competencia de las comisiones constitucionales permanentes, la Corte Constitucional en la sentencia C-792 de 2000 señaló:

El inciso segundo del artículo 142 de la Constitución Política dispone que corresponde a la ley determinar el número de comisiones permanentes de las cámaras legislativas y las materias de las que cada una deberá ocuparse. Esta disposición superior persigue la tecnificación del trabajo legislativo y hace que, a efectos de examinar la constitucionalidad del trámite surtido para la expedición de las leyes, no sea indiferente establecer si la comisión en particular en la que se inició el mismo en cada cámara, era la que, dada la materia del proyecto, debía ocuparse del asunto. En efecto, si es el propio constituyente quien dispone que cada comisión permanente se ocupe de ciertas materias según determinación de la ley, la inobservancia de esta especialidad temática a la hora de repartir los proyectos, generaría un vicio que afectaría la constitucionalidad del trámite legislativo correspondiente, y

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



Educación

llevaría a la declaración de inexecutable formal de la ley así expedida, pues resulta claro que no fue respetada la voluntad constitucional. (Subraya fuera de texto)

Concordantemente, la Corte en la sentencia C-975 señaló:

"[E]n aquellos casos donde las materias reguladas en un proyecto de ley no aparezcan claramente asignadas a una determinada y específica comisión o puedan ser estudiadas por varias de ellas, y el Presidente de la respectiva célula congresional haya dispuesto su envío a la comisión que considere pertinente en atención a su afinidad temática, en acatamiento al respeto por el principio democrático, el control de constitucionalidad que se adelante en esa causa debe ser flexible, de forma tal que sólo se pueda considerar la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto, cuando la asignación de competencia resulte irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2º de la ley 3ª de 1992. Sólo en este último caso -lo dijo la Corte-, "el juez de la Carta podría sustituir la decisión del presidente del Senado de la República o de la Cámara de Representantes, decretando la inexecutable por vicios de forma de la ley que se trate"

Aunado a lo anterior, el Alto Tribunal en la sentencia C-011 de 2013, afirmó:

Hay una exigencia constitucional de cumplimiento de la distribución del trabajo en el seno del Congreso de la República, de acuerdo con las competencias temáticas asignadas por ley a cada una de las comisiones, pues ésta tiene, "desde una perspectiva estrictamente constitucional, 'profundas connotaciones democráticas y de eficiencia en el cumplimiento de la función legislativa'", lo cual hace que en el examen de constitucionalidad del procedimiento de formación de una ley "no sea indiferente establecer si la comisión en particular en la que se inició el [trámite] en cada cámara, era la que, dada la materia del proyecto, debía ocuparse del asunto". En este sentido, la Corte ha determinado que la violación a lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 que asigna las competencias temáticas a las comisiones congresuales "acarrea un vicio de relevancia constitucional, que daría lugar a la declaración de inexecutable de la disposición legal irregularmente tramitada."

Así las cosas, resulta evidente que esta iniciativa tiene un claro contenido económico y financiero, que además abarca asuntos de índole presupuestal, materias que se escapan de las asignaciones propias de la Comisión Primera, de manera que conforme a la jurisprudencia citada, de continuar su trámite y aprobación como se viene realizando, es plausible que la futura Ley pueda ser declarada inexecutable por la Corte ante una eventual demanda, que si bien en otros fallos ha manifestado cierta flexibilidad en relación con la competencia de

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122



las comisiones, ha dejado claro que debe haber una afinidad razonable con las materias asignadas a estas células legislativas. En tal sentido, de manera muy respetuosa consideramos que el primer debate del proyecto de Ley debería ser llevado a cabo en la Comisión Tercera Constitucional Permanente o, incluso por afinidad con algunos aspectos de orden presupuestal en la Comisión Cuarta. Y, en todo caso, de no tramitarse el proyecto de esta manera, insistimos en que es altamente probable que se vicie su constitucionalidad.

III. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional valora el espíritu y los propósitos de la iniciativa, en especial su orientación hacia la equidad y el fortalecimiento del acceso a la educación superior. No obstante, con base en las consideraciones previamente expuestas, se sugiere de manera respetuosa no avanzar con el trámite de la propuesta en su forma actual, dado que su implementación no resulta viable en términos técnicos, financieros y operativos, además de la posible falta de competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente para llevar a cabo el primer debate.

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia

Conmutador: (601) 22 22800

Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122