



3. Despacho Viceministro Técnico

Honorable Congresista
HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ
Comisión Sexta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 N° 8-68. Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C



Radicado: 2-2026-030927
Bogotá D.C., 21 de abril de 2026 16:01

Radicado entrada
No. Expediente 19705/2026/OFI

Asunto: Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el texto aprobado en segundo debate al Proyecto de Ley 364 de 2025 Cámara, 328 de 2024 Senado *"por medio de la cual se establece amnistía de intereses y alivios económicos a los deudores del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" (Icetex), y se posibilita la suscripción de acuerdos de pagos y se dictan otras disposiciones sobre los fondos propios de las entidades nacionales y territoriales de naturaleza pública."*

Gaceta Nro. 1786 del 24 de septiembre de 2025.

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presenta concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto propuesto en segundo debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos²:

El proyecto de ley, de iniciativa congresional, de conformidad con lo establecido en su artículo 1, tiene por objeto *"... establecer por única vez y con carácter extraordinario, una amnistía y alivios económicos a los deudores de obligaciones crediticias educativas administradas por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez"- ICETEX y se dictan otras disposiciones frente a los fondos propios de las entidades nacionales y territoriales de naturaleza pública"*.

En desarrollo de ese propósito, el artículo 3 prevé que los deudores del ICETEX con obligaciones pendientes (al día o en incumplimiento de acuerdos de pago) puedan acogerse a descuentos de hasta el 50% sobre el total de la deuda y a una condonación de intereses de hasta el 100%. Además, contempla una condonación adicional de entre el 50% y el 75% para quienes residan en zonas vulnerables y de difícil acceso, y precisa plazos, requisitos y condiciones para conservar el beneficio.

De manera complementaria, el artículo 5 permite a los deudores acudir al retiro parcial de cesantías previsto en el artículo 2.2.1.3.19 del Decreto 1072 de 2015³, y ordena al Instituto implementar mecanismos que agilicen y faciliten el trámite. A su turno, el artículo 6 reconoce incentivos para los deudores cumplidos, tales como: tasas preferenciales para posgrados, certificación de cumplimiento con eventuales beneficios tributarios y mejoras en el puntaje crediticio, así como acceso prioritario a becas y formación complementaria.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

² Esta respuesta considera los insumos remitidos mediante memorandos con numero de radicado 3-2026-003388 y 3-2025-010019

³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.



Continuación oficio

En concordancia con esos incentivos, el artículo 9 otorga estímulos a la excelencia académica para los beneficiarios del ICETEX que se ubiquen en el 10% superior de rendimiento de su programa, incluyendo reducción del capital adeudado (hasta un 20%) al finalizar los estudios, condonación de la tasa de interés (hasta un 100%) y la posibilidad de mejorar condiciones financieras en créditos futuros.

Como cierre del esquema de beneficios y su implementación, el artículo 10 dispone que el Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en coordinación con el Instituto, adopte medidas presupuestales y financieras que garanticen la sostenibilidad del ICETEX frente a los alivios y condonaciones previstos. Por último, el artículo 11 exige que, antes de iniciar un proceso de cobro coactivo, las entidades destinatarias de la ley ofrezcan al deudor un mecanismo de arreglo directo para suscribir un nuevo acuerdo de pago, con la advertencia de que el cobro podrá reanudarse de forma inmediata si se incumple dicho acuerdo.

En primer lugar, se identifica que esta iniciativa legislativa no ha atendido con el mandato establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, vale decir, en la exposición de motivos y subsecuentes ponencia para debate, hacer explícito su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) los costos fiscales y la fuente de ingreso adicional para su financiación, esto con la finalidad de asegurar la sostenibilidad de las obligaciones que asumiría la Nación.

En efecto, el proyecto de ley bajo estudio no aporta información sobre el impacto fiscal de la medida ni define una fuente de financiación clara o apropiaciones que respalden su potencial gasto. A modo de ejemplo, se trae a colación la sentencia C-075 de 2022⁴, por la cual la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de la Ley 2075 de 2022 por incumplir dichas exigencias, con lo cual se configuró un vicio de trámite insubsanable⁵.

Por otra parte, el Gobierno nacional coincide con la necesidad de implementar medidas encaminadas a promover el acceso y la permanencia en la educación superior, especialmente para los grupos más vulnerables. Lo anterior coincide con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022–2026 *"Colombia potencia mundial de la vida"*, que reconoce la educación como un pilar para saldar la deuda social histórica del Estado y como un mecanismo para promover la movilidad social, reducir la desigualdad, contribuir a la reducción de la pobreza y potenciar el crecimiento económico de forma sostenida⁶.

Ahora bien, esta iniciativa puede también resultar redundante frente a las medidas ya previstas en el PND para *"humanizar"* el crédito educativo. Esto se refleja, entre otros, en los artículos 123 (gratuidad de matrícula con enfoque en población vulnerable), 127 (compensación parcial del componente IPC en la tasa de interés en escenarios de alta inflación) y 128 (política de alivios e incentivos, incluida la condonación parcial de capital por pago anticipado) de la Ley 2294 de 2023⁷.

En esa misma línea, y bajo el marco y facultades otorgadas por el ya mencionado artículo 128 de la Ley 2294 de 2023, el ICETEX ya se encuentra ejecutando medidas para la recuperación efectiva de recursos y la normalización de cartera. Con base en el antes mencionado artículo 128 de la Ley 2294 de 2023, la junta directiva de la entidad expidió el Acuerdo N°41 de 2023, sobre el cual elaboró el *"Plan de oportunidades"*, por medio del cual otorga beneficios según el perfil del usuario y el estado del crédito, incluyendo, entre otros, la condonación del 100% de intereses y de hasta el 80% del capital para usuarios

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-075 de 2022. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

⁵ "(...) la Sala no desconoce que el Congreso de la República tiene la potestad de expedir normas de rango legal que ordenan gastos con recursos públicos. A este le corresponde la valoración política y democrática inherente a la adopción de tales medidas, claro está, dentro de los límites que la Constitución impone. Uno de estos límites consiste en el deber de respetar las normas orgánicas que regulan la expedición de leyes en la materia -art. 151 de la Constitución-, y estas a su vez imponen la obligación de analizar el impacto fiscal de las medidas que comportan una orden de gasto con recursos públicos, a través de una mínima deliberación que cuando menos involucre los elementos básicos para comprender adecuadamente el contenido y las implicaciones de la norma objeto de discusión. El incumplimiento de dicho deber trae como consecuencia la violación de la norma orgánica y, por ende, de la Constitución".

⁶ Dirección General de Política Macroeconómica del MHCP. Memorandos 3-2024-022351 del 30 de diciembre de 2024 y 3-2025-010019 del 18 de junio de 2025.

⁷ por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *"Colombia Potencia Mundial de la Vida"*.

Continuación oficio

con cartera castigada o en mora, así como un esquema de condonación por pago anticipado de hasta el 24,3% para usuarios con excelente comportamiento de pago⁸.

Al comparar las características del mencionado programa con lo propuesto por el presente proyecto de ley, este último no hace explícita la distinción por estado del crédito (cartera castigada frente a no castigada) y plantea una condonación o descuento de hasta el 50%, así como la posibilidad de acuerdos de pago de hasta 36 meses⁹.

En coherencia con lo expuesto en los párrafos anteriores —en particular, la existencia de mecanismos ya implementados por el ICETEX para la normalización de cartera—, se trae a colación la respuesta emitida por dicha entidad al derecho de petición congresional presentado por el H. S. Josué Alirio Barrera Rodríguez¹⁰, en la cual señaló que no considera necesario expedir una ley para habilitar la celebración de acuerdos de pago, por cuanto dicha facultad ya existe desde el punto de vista normativo y viene siendo ejercida en la práctica por la institución¹¹.

Adicionalmente, dado que el proyecto involucra beneficios con potencial impacto fiscal y disposiciones que sugieren obligaciones de gasto para el Gobierno nacional, resulta pertinente precisar el marco constitucional y orgánico aplicable al gasto público¹²:

Desde la perspectiva constitucional y legal del gasto público, pertinente señalar que el artículo 345 de la Constitución Política¹³ consagra el principio de legalidad del presupuesto, sobre el cual la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que opera en dos instancias:

- (i) que toda erogación debe estar previamente decretada por una norma.
- (ii) que debe encontrarse apropiada en la ley anual de presupuesto para poder ejecutarse, haciendo énfasis también que dicho principio es un pilar de la democracia constitucional, en la medida en que atribuye al Congreso, como órgano de representación plural, la competencia para decretar y autorizar los gastos de las entidades que conforman el PGN para una vigencia fiscal determinada.

En desarrollo de ese mandato constitucional, en la legislación colombiana el principio de legalidad implica que tanto los ingresos como los gastos deben incorporarse en el PGN. Por ello, la ley anual de presupuesto establece por una parte, el monto de los ingresos y, por otra, las erogaciones, entendidas estas como autorizaciones máximas de gasto para las entidades que son secciones del PGN. Esta incorporación se sujeta a las reglas previstas en el inciso segundo del artículo 346¹⁴ superior y en el artículo 38¹⁵ del EOP. En consecuencia, toda erogación requiere un título constitutivo de gasto, en los términos de la Constitución Política y del EOP. Ahora bien, que un gasto esté autorizado no significa que deba incorporarse automáticamente en el proyecto anual de presupuesto, ya que dicha incorporación le

⁸ Para mayor información, consultar el enlace: <https://web.icetex.gov.co/creditos/pagos/plan-de-oportunidades>.

⁹ Dirección General de Política Macroeconómica del MHCP. Memorandos 3-2024-022351 del 30 de diciembre de 2024 y 3-2025-010019 del 18 de junio de 2025.

¹⁰ Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - Mariano Ospina Pérez (ICETEX). Comunicado 20252000459279-E Id: 6064400 del 30 de mayo de 2025. Publicado en Gaceta del Congreso No. 1590 de 1 de septiembre de 2025.

¹¹ Ver Gaceta del Congreso No. 1590 de 1 de septiembre de 2025. Pág. 4 - 8.

¹² Dirección General de Presupuesto Público Nacional del MHCP. Memorando 3-2026-003388 del 26 de febrero de 2026.

¹³ "Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto."

¹⁴ "En la Ley de Apropiaaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo."

(Resaltado fuera del texto).

¹⁵ "Artículo 38. En el Presupuesto de Gastos sólo se podrá incluir apropiaciones que correspondan:

(...).

b) A gastos decretados conforme a la ley."



Continuación oficio

competente al Gobierno nacional, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades de la política pública, conforme a lo previsto en el artículo 39¹⁶ del EOP.

De esta manera, la decisión del Gobierno de incorporar (o no) partidas autorizadas en el proyecto del PGN, atendiendo a las disponibilidades presupuestales y a sus prioridades, no puede ser impuesta ni exigida por el Congreso de la República.

En línea con lo anterior, la programación y priorización del gasto se guía por el Marco de Gasto de Mediano Plazo, que fija techos indicativos por sector para funcionamiento e inversión con base en las estimaciones del resultado fiscal. Salvo cambios de política fiscal o sectorial, variaciones relevantes de la coyuntura económica o ajustes técnicos que modifiquen los parámetros de cálculo, estos techos sirven como referente para la programación; por ello, al formular nuevos requerimientos de gasto, cada sector debe considerar los techos previstos en el MGMP vigente. Adicionalmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conjuntamente con el DNP, comunica en cada vigencia a la entidad cabeza de sector los techos indicativos, y corresponde a dicho órgano priorizar la asignación de los recursos comunicados para atender los gastos del sector.

En la Ley Anual de Presupuesto General de la Nación, el Gobierno nacional apropia recursos para las entidades que hacen parte del PGN en gastos de funcionamiento y de inversión. A partir de esas apropiaciones, cada entidad prioriza sus gastos y define la mejor utilización de los recursos para dar cumplimiento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo y a lo que dispongan las normas vigentes.

A su vez, para que el Gobierno incorpore las partidas en la Ley de Presupuesto, deberá observar lo establecido en el artículo 47¹⁷ del EOP ese contexto, cada sección presupuestal (ministerios o departamentos administrativos) debe incluir en su respectivo anteproyecto de presupuesto los programas y proyectos que se propone ejecutar durante la vigencia fiscal correspondiente. Con base en dichos anteproyectos, el proyecto de PGN debe presentarse a consideración del Congreso de la República para que, una vez aprobado, se convierta en la ley anual de presupuesto.

En síntesis, aunque la autorización legal de un gasto es un prerequisite necesario, su incorporación en el proyecto de PGN corresponde al Gobierno nacional, que decide su inclusión según la disponibilidad de recursos y las prioridades de política pública en armonía con los objetivos del PND. En ese marco, la programación del gasto se orienta por los techos del MGMP y, una vez aprobada la Ley Anual de Presupuesto, las entidades distribuyen y priorizan internamente sus apropiaciones de funcionamiento e inversión para ejecutar sus programas y proyectos.

Es así como en la Ley Anual de Presupuesto se asignan los recursos a las entidades que hacen parte del PGN en forma global y cada una de ellas los distribuyen de acuerdo con sus necesidades de gasto y la priorización de los mismos, para dar cumplimiento a sus metas tal como lo indica el artículo 110 del EOP.

Con base en lo anterior, y en el caso particular de este proyecto de ley, cabe destacar que los recursos para el fomento de la educación superior son apropiados en el Presupuesto General de la Nación (PGN) de manera global al Ministerio de Educación Nacional, y en consideración a la autonomía presupuestal

¹⁶ "Artículo 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el párrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo pueden ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del ministro del ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, artículo 18)." (Resaltado fuera del texto).

¹⁷ "Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto". (Resaltado fuera del texto).



Continuación oficio

que le confiere el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), y como cabeza del Sector, le corresponde priorizar los recursos que considere pertinentes para el ICETEX, toda vez que ésta última es una entidad financiera que no hace parte del PGN, de suerte que sus asignaciones seguirán siendo realizadas en el marco de las apropiaciones establecidas en el presupuesto del Sector Educación y las proyecciones de gasto de mediano plazo respectivas.

Con base en lo anterior, se encuentra que lo pretendido en esta iniciativa implicaría una desfinanciación del ICETEX que afectaría el flujo de caja proyectado de recuperación de cartera, impidiendo la cobertura esperada de los recursos financiados por la entidad con emisiones de bonos sociales o de crédito externo, es decir, afectando su sostenibilidad financiera, y que en última instancia tendría que ser cubierta con su propio patrimonio (descapitalización), o aportes del Gobierno nacional, que no están contemplados en las proyecciones de gasto de mediano plazo del Sector.

En ese contexto, extender por vía legislativa, de manera general, beneficios que hoy se aplican bajo condiciones técnicas y financieras específicas y según la disponibilidad de recursos, puede comprometer la sostenibilidad del ICETEX. En particular, imponer una ampliación sin estudios técnicos que la respalden afectaría el flujo de caja esperado por recuperación de cartera y, con ello, la capacidad de la entidad para cubrir sus obligaciones y mantener la cobertura de nuevos beneficiarios.

Es por ello que, lo pretendido en el proyecto de ley generaría un desbalance financiero del ICETEX que repercutiría en la cobertura de la entidad y en la necesidad de recursos adicionales desde la Nación que no se tienen contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, además que no es una Entidad que hace parte del PGN.

Se tiene como conclusión que los elementos analizados respecto de este proyecto son:

- (i) Los riesgos para la sostenibilidad financiera y operativa del ICETEX y la posible afectación del ciclo de recursos para nuevos beneficiarios.
- (ii) La posible superposición con instrumentos vigentes de política pública y medidas ya implementadas.
- (iii) La ausencia de un análisis del impacto fiscal y de una fuente de financiación en los términos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 que acompañe esta iniciativa parlamentaria.

Por lo anterior, este Ministerio emite concepto desfavorable respecto del proyecto de ley del asunto y manifiesta su disposición de colaborar con la actividad legislativa conforme los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

Firmado digitalmente por:
LEONARDO ARTURO PAZOS

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
DGPPN/DGPM/ OAJ

Con copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza - Secretario General de la Cámara de Representantes

Aprobó: Rosa Dory Chaparro Espinosa – Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Revisó: María Angelica Bustillo Adachi – Oficina Asesora Jurídica

Carlos Martínez – Viceministerio Técnico

Elaboró: Edgar Federico Rodríguez Aranda – Oficina Asesora Jurídica