

Bogotá D.C.,

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES ASCUN   NIT 860025721	
	<b>Consecutivo</b> SAL-20220000000528
	<b>Fecha</b> 18 abr. 2022 16:23:05
	<b>Proceso</b> Comunicacion saliente
	<b>NUC</b> 625dd6b93f6b3d001042a75c

Honorable Presidente  
**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA**  
 Cámara de Representantes  
 Ciudad

**Ref.: Comentarios al Proyecto de Ley 151 de 2021 Cámara “Por el cual se reorienta la política del ICETEX al servicio del derecho fundamental a la educación y se dictan otras disposiciones – Ley contra abusos del ICETEX”**

Respetada Congressista:

Nos complace dirigirnos a usted, desde la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN, que congrega 90 instituciones de educación superior, para aportar desde la academia algunas reflexiones a la importante labor que desde el Congreso de la República se realiza del Proyecto de Ley No. 151 de 2021 Cámara “Por el cual se reorienta la política del ICETEX al servicio del derecho fundamental a la educación y se dictan otras disposiciones – Ley contra abusos del ICETEX”, estando seguros que las discusiones que se suscitan entre los legisladores en el seno de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, buscarán ante todo garantizar la continua prestación del servicio público de educación superior, tanto de las instituciones públicas como privadas.

Por consiguiente, a continuación, presentamos los análisis del Proyecto de Ley de referencia.

### 1. Tasas de Interés, fondeo y financiación

Se reconoce que la propuesta de reducir la tasa de interés para que no exceda del valor del IPC +2% efectivo anual para los beneficiarios de los créditos del ICETEX es favorable en la medida que beneficiaría a los estratos 1, 2 y 3. Sin embargo, no solo se debe considerar la condición socioeconómica de las personas beneficiarias, sino también el costo asociado al fondeo que permite que estos créditos se concedan, el cual es diferente según las condiciones económicas y de mercado del país. Por eso, para definir dicho costo, se requiere de un estudio técnico, que no está evidenciado en la justificación del Proyecto de Ley, que permita tomar esta decisión, para evitar el riesgo de que se defina una tasa de interés que esté por debajo del costo de fondeo, lo cual, generaría el riesgo de que el

ICETEX no cuenta con los recursos financieros necesarios que le permita cumplir su misión y las funciones de financiación de la demanda que le fueron asignadas legalmente.

Para que el artículo 2 del Proyecto de Ley en mención sea viable, es importante que se cuente con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el que se analice la viabilidad financiera de la medida propuesta y su conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, tal como lo señala el artículo 7 de la Ley orgánica 819 de 2003.

Lo anterior, es concordante con lo expresado en Sentencia C- 502 de 2007 por la Corte Constitucional, que ha destacado la importancia de este concepto en los trámites de los proyectos de ley que tengan la potencialidad de generar un gasto público:

*“Evidentemente, las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país.*

*De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7 analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país – de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho - que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios – administrativos, presupuestales y técnicos- para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento”*

Este concepto es esencial, ya que limitar las tasas de interés a una tasa fija, dejar de utilizar el Banco Mundial como fondeador de recursos de los créditos educativos y materializar un plan robusto de condonaciones de deudas que están en difícil cobro, conllevaría a que una entidad como el ICETEX tendiera a desaparecer.

Es importante resaltar que, a las Instituciones de educación superior privadas, el Estado no les transfiere recursos públicos. Los recursos que permiten su sostenibilidad son en su mayoría provenientes de créditos educativos concedidos por parte del ICETEX para el acceso de los estudiantes.

En Colombia, el proceso de transformación que ha tenido el ICETEX ha permitido que éste sea un mecanismo de focalización eficaz, alineado con su misión de promoción de la equidad.

## 2. Proporcionalidad en el Gasto

El artículo 5° del Proyecto de Ley que pretende establecer una limitación al incremento de las partidas presupuestales del Presupuesto General de la Nación (PGN) con destino al ICETEX, podrían vulnerar los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, ya que estos artículos, encomiendan al Legislador expedir una ley orgánica que establezca los parámetros bajo los cuales se debe elaborar el PGN y tramitar su aprobación en cada anualidad, por parte del Gobierno Nacional y el Congreso de la República, respectivamente.

La Corte Constitucional en sentencia C-478 de 1992 ha reconocido un rango cuasi constitucional a las Leyes orgánicas, capaz de condicionar la validez de las demás leyes que versen sobre temas presupuestales.

*“La Ley Orgánica de Presupuesto, tiene características constitucionales que hacen de ella una norma superior a otras leyes. En primer término, la misma Constitución le confiere ese alcance por estar destinada a condicionar el ejercicio de la actividad legislativa (art. 151 C.P./91). De este carácter preeminente se desprenden varias consecuencias importantes: a) la Ley Orgánica, condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad (...)”*

Adicionalmente, la corte en Sentencia C-026 de 2018, destacó la facultad que tiene el Congreso de la República de imponer límites, a través de la Ley Orgánica de Presupuesto, a los gastos de las entidades públicas:

*“De igual manera, la Corporación ha señalado que es una competencia del legislador orgánico la consagración de límites al crecimiento de los gastos. Dijo entonces esta Corte que “por disposición constitucional expresa (C.P, art. 352), los límites al crecimiento de las cuentas y rubros del presupuesto de gastos se pueden establecer tanto en la Carta Política como en la ley orgánica del presupuesto”, sin que ello implique “una cotitularidad entre el constituyente y el legislador orgánico para definir el sistema presupuestal pues es indiscutible que el ejercicio de la potestad legislativa estará sujeto a los preceptos constitucionales”. En este orden, la ley orgánica del presupuesto puede entonces limitar los gastos de las entidades públicas con el fin de cumplir propósitos constitucionales relevantes, como es la racionalización del uso de los recursos públicos y la reducción del déficit presupuestal.*

*Conforme a lo anterior, el Legislador tiene una amplia libertad para establecer “diferencias en las limitaciones al crecimiento de los gastos de diferentes entidades nacionales, ya sea por vía general en la ley orgánica de presupuesto, ya sea al realizar las apropiaciones correspondientes en la ley anual de presupuesto”. De igual manera, en virtud de la cláusula general de competencia puede excepcionar para casos concretos las restricciones presupuestales que él mismo ha dispuesto”*

En consecuencia, la limitación a los incrementos de las partidas presupuestales que se prevean en el PGN con destino al ICETEX, no debe tramitarse a través de una Ley ordinaria si no que debe tramitarse a través de la Ley Orgánica del Presupuesto o en el trámite de la Ley anual de presupuesto.

Para el caso del Proyecto de Ley 151 de 2021 Cámara, éste se está tramitando por la vía ordinaria por lo tanto podría en principio ser declarado inconstitucional por vulneración a los artículos 151 y 352 de la Constitución Política.

### **3. Comisión permanente de salud mental**

El artículo 7 del Proyecto de Ley, crearía la Comisión Permanente de Salud Mental, la cual podría suspender la facultad del ICETEX de cobrar las deudas a sus usuarios cuando ellos presenten riesgos de suicidarse por las operaciones que dicha entidad realiza.

Consideramos que esta medida es innecesaria ya que orientar la acción del ICETEX a los criterios de esta Comisión desnaturaliza su función de proveer crédito educativo, además porque esta Comisión no tendría la capacidad y experticia para diagnosticar las enfermedades mentales que puedan padecer algunos usuarios del ICETEX, así como verificar que estas patologías sean realmente causadas por las operaciones crediticias de esta entidad.

En consecuencia, parece difícil que la Comisión Permanente de Salud Mental pudiera cumplir la función encomendada, lo que conllevaría el riesgo de que se adoptaran decisiones sin contar con los elementos de juicio necesarios y esto a su vez, sería riesgoso para otros usuarios y para el mismo ICETEX que se privaría de recursos que estarían destinados al otorgamiento de más créditos educativos.

Es más eficiente ajustar los procedimientos internos del ICETEX y hacerlos compatibles con los derechos fundamentales, que establecer mecanismos burocráticos de control con incluso posibles conflictos de interés, que a largo plazo no serían eficientes y podrían hacer que la entidad no sea viable, afectando gravemente el derecho fundamental a la educación.

### **4. Condonación total o parcial de la deuda**

La posibilidad de que se condone total o parcialmente las deudas pendientes de los usuarios del ICETEX, bajo la condición de que se pague un determinado porcentaje de la obligación principal a tan corto plazo, según los términos establecidos en los seis numerales del artículo 10 el Proyecto de Ley, podría conllevar a que se termine beneficiando únicamente a las personas que gozan de la posibilidad de acceder al sector financiero para obtener un crédito que les permita reemplazar la deuda pendiente con el ICETEX.

Así las cosas, las condonaciones propuestas, no lograrían que se beneficiaran las personas de bajas condiciones socioeconómicas que son las que justifican la presentación del proyecto de ley analizado, según lo indicado en la exposición de motivos y en el informe de ponencia para primer debate.

De conformidad con las reflexiones planteadas, se solicita al Congreso de la República, estudiar estas consideraciones para determinar la viabilidad o inviabilidad del Proyecto de Ley.

Cordialmente,



**JUAN GUILLERMO HOYOS ARISTIZÁBAL**  
Secretario General