



2. Despacho del Viceministro General

Honorable Representante

JULIAN DAVID LÓPEZ

Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá D.C.



Radicado: 2-2025-054664

Bogotá D.C., 10 de septiembre de 2025 14:26

Radicada entrada

No. Expediente 44334/2025/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de Ley No. 587 de 2025 de la Cámara de Representantes “[p]or medio del cual se adopta una reforma estructural al ICETEX y se dictan otras disposiciones.”

Respetado Presidente:

En atención a la solicitud de impacto fiscal presentada por la Honorable Representante CATHERINE JUVINAO CLAVIJO y en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto “transformar y modernizar el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), fortaleciendo sus procesos operativos y administrativos, fomentando condiciones de crédito educativo social justas, inclusivas, humanizadas flexibles, que respondan a las necesidades de los usuarios, así como fortalecer su administración y operación. Adicionalmente, modifica los artículos 1º, 7º y 9º de la Ley 1002 de 2005, y regula las condiciones para el otorgamiento del crédito educativo social (...)”².

Para el efecto, el proyecto propone principalmente lo siguiente:

i) El ICETEX será una entidad financiera de naturaleza especial con carácter social del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, su operación y la totalidad de sus instrumentos financieros serán vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) y tendrá una finalidad estrictamente social, priorizando la garantía de los derechos de los usuarios sobre la rentabilidad financiera.

ii) El ICETEX no podrá ser incorporado en Grupos Financieros Estatales, pero podrá desarrollar sus funciones en coordinación con estos grupos, sin que ello implique subordinación o dependencia funcional.

iii) El ICETEX desarrollará un plan integral de fortalecimiento institucional con un proceso de modernización y transformación interna para la mejora de su capacidad operativa, administrativa y tecnológica. En el marco de este plan, el ICETEX podrá adelantar la reorganización o adaptación de su planta de personal, así como implementar estrategias para la transformación digital.

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

² Gaceta del Congreso de la República No. 1469. Página 71.



Continuación oficio

iv) Modifica la integración de la Junta Directiva del ICETEX y determina la forma de designación de los nuevos miembros.

v) Establece que el ICETEX tendrá un rubro especial dentro de la sección presupuestal del Ministerio de Educación Nacional (MEN) destinado al pago de los subsidios de sostenimiento, de tasa de interés y condonaciones de los usuarios con créditos del ICETEX y que por lo tanto, el MEN no podrá transferir un monto inferior a los requerimientos para garantizar el reconocimiento y pago de estos subsidios y beneficios a los usuarios, con créditos activos en la vigencia inmediatamente anterior. Lo anterior, sin considerar escenarios de estados de excepción, en donde las transferencias se podrán ajustar conforme a la disponibilidad fiscal y las prioridades definidas por el Gobierno nacional.

vi) Determina los costos que podrán ser financiados con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación.

vii) Crea el mecanismo de compensación para mejorar las condiciones financieras de los créditos educativos reembolsables ICETEX a estudiantes que no cuenten con subsidio de tasa por parte del Gobierno nacional y establece las fuentes de financiación.

ix) Señala las fuentes de financiación de los créditos educativos sociales, los subsidios relacionados y las condonaciones de créditos.

x) Autoriza para que hasta el momento en que el avance de la cobertura en la educación superior en el país alcance el 85%, se destinen recursos de inversiones forzosas para Títulos de Fomento de la Educación Superior.

xi) Indica que el ICETEX 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.

xii) Crea el crédito educativo social, fija sus características y establece la necesidad de una política permanente y flexible de condonaciones del capital por los usuarios de líneas de pregrado y posgrado.

1) Naturaleza del ICETEX

El **artículo 2** del proyecto de ley modifica el artículo 1 de la Ley 1002 de 2005³ respecto de la naturaleza del ICETEX, precisando su carácter social y determinando que tendrá una finalidad estrictamente social donde se priorice la garantía de los derechos de los usuarios sobre la rentabilidad financiera, de manera que no podrá estar incorporada en Grupos Financieros Estatales como por ejemplo el Grupo Bicentenario.

Sobre este punto, es importante indicar que el ICETEX reinvierte las reservas y los resultados de sus ejercicios directamente para que haya un crecimiento de la cobertura del crédito educativo, no para lucro de la entidad, de manera que limitar su carácter financiero podría representar un impacto a la colación de créditos o sobre la posibilidad de realizar sinergias con otras entidades de su misma naturaleza.

Por otra parte, la redefinición del ICETEX como entidad financiera de naturaleza especial con carácter social, vinculada al Ministerio de Educación Nacional y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, exige un desarrollo normativo mucho más detallado sobre el régimen jurídico y financiero aplicable a la entidad, dado que actualmente se enfrenta a un marco híbrido que no resuelve con claridad

³ Por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, Icetex, en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones.



Continuación oficio

si se le aplican integralmente las disposiciones del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF) y el Decreto 2555 de 2010 o si operará bajo un régimen financiero especial adaptado a su misión social. En este orden de ideas, resultaría necesario delimitar los asuntos de derecho público y privado que regirán sus actuaciones en materia laboral y contractual.

Es importante precisar que un vacío en la regulación financiera aplicable podría generar tensiones en materia de supervisión prudencial, gestión de riesgos, solvencia y aplicación de normas contables propias del sector financiero, así como dificultar la articulación con el sistema en general. Por tanto, se considera indispensable incluir en el texto un artículo que delimite de manera expresa el alcance del régimen financiero aplicable, señalando los ajustes regulatorios necesarios para asegurar la sostenibilidad operativa y financiera de la entidad, considerando su carácter no lucrativo y la finalidad de garantizar el acceso y permanencia en la educación superior de poblaciones vulnerables.

Adicionalmente, cerrar la posibilidad de transitar grupos corporativos como el del Grupo Bicentenario generaría una nueva limitante a las posibilidades de acceder a nuevas fuentes e instrumentos de financiación que redunden justamente, en el servicio de crédito educativo encomendado al ICETEX.

2) Modernización de la entidad

El **artículo 3** del proyecto plantea que el ICETEX con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública y supervisión de los organismos de control, diseñará e implementará un Plan Integral de Fortalecimiento Institucional para la modernización y transformación interna y la mejora de su capacidad operativa, administrativa y tecnológica.

Al respecto, el artículo no plantea medidas específicas que permitan cuantificar el impacto fiscal, dada la ampliación de la planta de personal, posibles mejoras de sus condiciones laborales, o la inversión en nuevos desarrollos tecnológicos. En la medida que no se mencionan fuentes de financiación o si requeriría de recursos adicionales transferidos desde la Nación, los cuales, por el momento no se tendrían contemplados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo 2026.

En todo caso, resulta preciso indicar que la modificaciones de planta de personal pueden adelantarse sin que deba mediar una ley para tales efectos; situación similar con el fortalecimiento en sistemas de información o infraestructura tecnológica.

Por otra parte, es importante señalar que, el ICETEX ha venido trabajando en los últimos años en la modernización de la entidad, partiendo desde la estructura organizacional, la digitalización y la atención al usuario desde los diferentes canales de comunicación existentes en el mercado para que tengan una respuesta oportuna y efectiva.

En el marco de este proceso de modernización institucional, se ha requerido la elaboración de un estudio técnico que permita determinar la viabilidad de los componentes relacionados con talento humano, digitalización, seguridad digital, simplificación administrativa e innovación en la atención. Análisis que debe establecer si estos aspectos cuentan con el soporte presupuestario necesario para su implementación conforme a los principios de eficiencia, legalidad y sostenibilidad financiera.

Finalmente, la implementación de las mejoras informáticas y los protocolos de ciberseguridad son temas propios de la operación de la entidad, por lo tanto, no debería supeditarse a la coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, pues esto podría desbordar la misionalidad de esta última entidad.



Continuación oficio

3) Junta Directiva del ICETEX

Sobre la composición de la Junta Directiva del ICETEX, la participación de los perfiles enunciados expresamente en el proyecto normativo puede dificultar que la Junta se concentre plenamente en las necesidades estratégicas y de sostenibilidad de la entidad, dado que sus agendas y funciones externas suelen restarles tiempo y atención para el seguimiento detallado de la gestión empresarial.

Por lo anterior, se recomienda conformar la Junta con perfiles técnicos e independientes que aseguren un enfoque permanente en la misión y objetivos de largo plazo del ICETEX y dar aplicación a lo establecido en los artículos 345 y 346 de la Ley 2294 de 2023⁴.

En cuanto al voto unitario de los representantes y estudiantes usuarios que será definido mediante la mayoría simple de sus integrantes, como está redactado implica que sea obligatoria la asistencia de los tres, por lo que debe revisarse la pertinencia de esta situación.

De igual manera, debe quedar claro que el contenido del párrafo 1 respecto del requisito de estar en etapa de amortización y estar al día en sus obligaciones crediticias, aplicará para los 3 representantes universales.

Aunque la norma en el párrafo 2 exige que el miembro independiente se elija por mérito, deja en manos de la misma Junta Directiva del ICETEX la reglamentación del proceso. Lo que puede generar un conflicto de interés, dado que la Junta diseña las reglas, controla la convocatoria y a su vez es la receptora del miembro "independiente".

Por otra parte, el párrafo no establece parámetros mínimos del concurso tales como criterios, etapas, publicidad, veeduría externa.

4) Financiación del ICETEX por medio del Presupuesto General de la Nación (PGN)

Los artículos 5, 6 y 7 del proyecto de ley determinan para la financiación por medio de partidas presupuestales del Presupuesto General de la Nación, el ICETEX tendrá un rubro especial dentro de la sección presupuestal del MEN, que deberá transferir anualmente al ICETEX un monto no inferior a los requerimientos para garantizar el reconocimiento y pago de los subsidios de sostenimiento, de tasa de interés y condonaciones de usuarios con créditos del ICETEX activos en la vigencia inmediatamente anterior y que con estos recursos se seguirán asumiendo costos relacionados.

Sobre esto, el establecimiento de un rubro específico dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN) para el MEN *per se* no representa ningún costo adicional. Sin embargo, determinar por Ley que la transferencia anual no podrá ser inferior a los requerimientos de la entidad constituye una inflexibilidad adicional a las ya incorporadas presupuestalmente en la asignación y ejecución de recursos del Estado, lo que sucesivo impide la adaptación del programa a las realidades del país, puesto que las inflexibilidades presupuestarias no contribuyen a generar capacidad de adaptación del presupuesto anual a las distintas coyunturas ni al marco vigente de la Regla Fiscal, y no permiten la redefinición de las prioridades y la relocalización de recursos, en cambio sí dejan mayor rigidez en los presupuestos futuros.

⁴ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".



Continuación oficio

Al respecto el ICETEX, en comunicación remitida⁵ a la Honorable Representante Catherine Juvinao, señaló que la medida representa una "(...) *restricción muy fuerte porque el incremento de los recursos de estos programas no se determina en todos los programas de la misma forma, sino que en la mayoría de los casos depende del monto del crédito adeudado y de los pagos realizados y del crecimiento de las matrículas, solo en el sostenimiento el incremento si se da por una sola variable macroeconómica que es el IPC.*"

En consecuencia, resulta claro que la restricción para mantener el nivel de aportes del PGN a esa entidad no resulta conveniente, por cuanto las dinámicas de las erogaciones están sujetas a condiciones que pueden ser ajenas al comportamiento de la economía del país.

Adicionalmente, si bien lo pretendido hace referencia a las transferencias desde el MEN al ICETEX, se trata de aportes del PGN, de manera que es necesario recordar que **la facultad del Gobierno de incorporar las partidas autorizadas en el Proyecto anual de PGN, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y prioridades del Gobierno, situación que no puede ser impuesta, ni exigida por el Congreso de la República** como ha quedado estipulado en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, así como en los artículos 38 y 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) y reiterado pronunciamientos de la H. Corte Constitucional como la sentencia C-157 de 1998 en donde definió:

"(...) la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo, (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto. (artículo 346 CP.)". (Subrayas fuera del texto).

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, **en este caso en particular el Ministerio de Educación Nacional**, los distribuye de acuerdo con sus necesidades de gasto y la priorización de los mismos, para dar cumplimiento a sus metas tal como lo indica el Estatuto Orgánico del Presupuesto en su artículo 110.

Por otra parte, se destaca que depender de la Nación en temas presupuestales, podría mermar la autonomía con la que hoy cuenta la entidad, al punto que la supedita a que sus recursos de inversión deberán ser menores incluso, que los destinados a la educación superior pública. Esta situación limitaría nuevamente la posibilidad de financiar la mayoría de los programas e instituciones privadas debido a que el crecimiento de las matrículas no necesariamente es el mismo que el del incremento de los recursos destinados a las IES públicas.

5) Mecanismos de compensación para mejorar las condiciones financieras de los créditos educativos ICETEX

En el **artículo 8** del proyecto de ley se crea este mecanismo con el fin de reducir el costo real del crédito, mediante la cobertura de la diferencia entre la tasa de interés contractual y la variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Su financiación se supedita a que las IES cuenten con estudiantes beneficiarios del ICETEX, sin subsidio temporal de tasa de interés, que podrán participar en el fortalecimiento de este mecanismo mediante un aporte proporcional al valor de la matrícula desembolsada, destinado exclusivamente a mejorar las condiciones financieras de dichos créditos.

⁵ Comunicación del 22 de abril de 2025 a la H.R. Catherine Juvinao Clavijo.



Continuación oficio

Así, en el entendido que los aportes que se pretende obtener provienen de Instituciones de Educación Superior (IES) que reciben aportes del Presupuesto General de la Nación, éstas deberán acogerse a lo establecido en el artículo 10 de la Ley 344 de 1996⁶, que establece que “[c]uando las Instituciones de Educación Superior que reciben aportes del Presupuesto General de la Nación creen, desarrollen o reorganicen programas académicos que impliquen mayores erogaciones con cargo al Tesoro Nacional, deberán obtener previamente el certificado respectivo de viabilidad presupuestal expedido por la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.⁷

Ahora bien, en concordancia con lo dispuesto en el Acuerdo No. 41 de 2023, el ICETEX ha implementado el “Plan de oportunidades” por medio del cual se otorgan beneficios a los usuarios según su perfil y el estado de su crédito. Este permite, entre otros, la condonación del 100% de intereses y de hasta el 80% del capital de aquellos usuarios que tengan cartera castigada o en mora con el ICETEX. De igual manera, también establece un plan de condonación de deuda por pago anticipado de hasta el 24,3% para usuarios que hayan presentado un excelente comportamiento de pago.

En este sentido, es del caso mencionar que las disposiciones contenidas en el proyecto de ley en cuestión tendrían implicaciones en materia fiscal para el Gobierno nacional, en la medida que conllevaría a gastos adicionales relacionados con la asignación de recursos de funcionamiento, inversión y deuda dentro del PGN, y la asignación de nuevas partidas de gasto relacionadas a las disposiciones regulatorias y la generación de nuevos incentivos que a priori se reconocen que tienen carácter inflexible, reconociendo los parámetros de asignación y crecimiento anual definidos en el proyecto de ley.

En este sentido, será necesario que la iniciativa haga explícito la necesidad de una reasignación de partidas presupuestales incluidas en el MEN en una proporción equivalente a la requerida para atender los fines establecidos. Además de ello, es necesario que se haga explícito que estas no operen con reglas fijas sino de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, enmarcadas en el cumplimiento de las disposiciones previstas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en los techos de gastos sectoriales comunicados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

6) Fortalecimiento de la capacidad financiera del ICETEX

El artículo 9 de la iniciativa plantea una fuente de financiación adicional para el ICETEX mediante el uso de los excedentes de liquidez de entidades financieras estatales, con una tasa tope definida por el legislador. Si bien el objetivo de facilitar fondeo para fines sociales es comprensible, esta medida implica riesgos regulatorios, operativos y de sostenibilidad que deben ser considerados:

- **Riesgo de inversión forzosa:** Obligar o inducir a las entidades financieras públicas a canalizar recursos hacia una entidad específica como el ICETEX desconoce que estas entidades no disponen de saldos o disponibilidades financieras permanentes no comprometidas, dado que sus flujos de caja se encuentran orientados al cumplimiento de sus funciones misionales y obligaciones operativas. Adicionalmente, esta medida puede impactar negativamente los resultados financieros de dichas entidades, en tanto los rendimientos generados por la gestión eficiente de sus recursos se traducen en utilidades que, conforme al Estatuto Orgánico del Presupuesto, deben ser transferidas a la Nación para el financiamiento de políticas públicas. La imposición de este tipo de canalizaciones desconoce el mandato de una norma de carácter orgánico como es el Estatuto Orgánico de Presupuesto y al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

⁶ Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.

⁷ Ver Sentencia C-045 de 1998. Corte Constitucional Colombiana.



Continuación oficio

Frente a este punto, es necesario aclarar con que facultad legal se pretende hacer uso de estos excedentes, considerando la autonomía y régimen especial de las entidades financieras. Adicionalmente, resulta preciso aclarar los excedentes de liquidez que pretenden ser utilizados; si dichos excedentes corresponden a los de Fondos en Administración del Icetex, donde esta entidad funge como operador, se debe tener en cuenta que al ser alimentados con recursos del PGN, los excedentes deben ser reintegrados a la Nación como lo establece el Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con el manejo eficiente de recursos públicos.

Así, se reitera que no es viable mantener el lenguaje utilizado, por cuanto se debe tener en cuenta que pertenecen a la Nación los rendimientos financieros obtenidos por el Sistema de Cuenta Única Nacional, así como los originados con recursos de la Nación, y los provenientes de recursos propios de las entidades, fondos, cuentas y demás órganos que hagan parte de dicho Sistema que conforman el Presupuesto General de la Nación, en concordancia con lo establecido por los artículos 16 y 101 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

- **Desalineación con el marco de gobierno corporativo y las normas prudenciales del sistema financiero:** Para las entidades financieras y otras Instituciones Oficiales Especiales, el uso de excedentes está sujeto a políticas internas de inversión, lineamientos de liquidez y al cumplimiento estricto de límites regulatorios definidos por la SFC. Imponer condiciones rígidas respecto al destino y la tasa de dichos recursos, sin respetar estos instrumentos de gobernanza, comprometería no solo la autonomía técnica y la responsabilidad fiduciaria de sus órganos directivos, sino también la capacidad del conglomerado financiero público de ajustarse a las exigencias prudenciales en materia de solvencia, gestión de riesgos y grandes exposiciones.
- **En el caso del Grupo Bicentenario,** esto tendría implicaciones particularmente graves, dado que como conglomerado financiero público debe acatar de manera integral lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las instrucciones de la Superintendencia Financiera. Un desajuste en este nivel podría generar incumplimientos normativos, afectar la estabilidad de las entidades que lo conforman y debilitar la confianza en el sector financiero estatal.

7) Destinación de inversiones forzosas

El artículo 10 de la iniciativa propone redirigir recursos de las inversiones forzosas de los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) hacia la financiación de la educación superior, lo cual desconoce el mandato constitucional previsto en los artículos 65 y 66 de la Constitución que otorga especial protección al sector agropecuario y al campesinado, así como la destinación específica de los TDA prevista en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF).

7.1. Riesgo para la estabilidad financiera del sistema agropecuario y del conglomerado. El ecosistema de los TDA constituye un pilar estructural para garantizar el fondeo del crédito agropecuario de segundo piso que administra FINAGRO, mecanismo mediante el cual se corrigen fallas de mercado y se asegura la canalización de recursos hacia los pequeños y medianos productores rurales. Al introducir un destino adicional, como la educación superior, se fragmenta este esquema especializado, debilitando no solo al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA), sino también la posición consolidada del Grupo Bicentenario en el financiamiento del sector.

Es importante resaltar que la reasignación de estos recursos generaría un riesgo sistémico: al desviar los fondos diseñados para respaldar la cartera agropecuaria, se desfinancia el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), pieza central en la gestión del riesgo crediticio para productores que no cuentan con garantías suficientes. Esta desfinanciación impactaría directamente a todas las entidades financieras que realizan operaciones con el FAG, comprometiendo la estabilidad de la red de crédito rural, incrementando



Continuación oficio

la percepción de riesgo en el sector y reduciendo la confianza en la capacidad del Estado para cumplir con su obligación de proteger al campesinado y promover la seguridad alimentaria.

En el caso del Grupo Bicentenario, el efecto es aún más delicado: como conglomerado financiero público sujeto a supervisión consolidada de la Superintendencia Financiera de Colombia, cualquier alteración en el flujo estructural de recursos para el sector agropecuario afecta los indicadores prudenciales de liquidez, solvencia y concentración de riesgos, con potenciales consecuencias sobre el cumplimiento de las normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Esto no solo compromete la sostenibilidad financiera de FINAGRO y del FAG, sino que expone al conglomerado en su conjunto a tensiones regulatorias.

7.2. Riesgos de liquidez y afectación a la inclusión financiera. La propuesta desconoce que, a la fecha, los recursos disponibles en TDA ya resultan insuficientes frente a la demanda insatisfecha de crédito de pequeños productores. Redirigir parte de estos recursos a otro sector aumentaría la presión sobre la liquidez del sistema, encarecería el crédito agropecuario al obligar a fondearse en mercado, y limitaría el impacto de las políticas de inclusión financiera y desarrollo rural priorizadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

Sobre esta disposición, esta Cartera destaca la posición del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) que señaló:

“La Constitución Política de Colombia, en sus artículos 65 y 66 establece **la protección especial del Estado al campesino**, a la producción de alimentos, a la promoción de las condiciones de seguridad y soberanía alimentaria priorizando el desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales agroecológicas, forestales y campesinas, entre otras; buscando financiar las actividades del sector agropecuario para impulsar la producción, incrementar el empleo, estimular la transferencia tecnológica y contribuir a la seguridad alimentaria, con el fin de capitalizar el sector, **a través del crédito agropecuario**.”

Así las cosas, la iniciativa además de inconstitucional es inconveniente, debido a que no se tiene en cuenta el manejo y ejecución de los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA), puesto que los mismos tienen una regulación específica, y hacen parte de un ecosistema o subsistema económico, como lo es el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA), el cual fue creado mediante la Ley 16 de 1990⁸, y se encuentra compilado en el Estatuto Orgánico de Sistema Financiero (EOSF), creado por la necesidad de contar con recursos para ser dirigidos al financiamiento de las actividades agropecuarias de personas **que no tienen acceso en condiciones del mercado**, o que por las características propias de esas actividades, **requieren de condiciones financieras especiales que el mercado no ofrece**; razón de ser del crédito de fomento agropecuario, fondeado con estos títulos.

No se puede desconocer tampoco el Acto Legislativo 01 de 2023⁹, mediante el cual se declaró al campesinado colombiano como sujeto de derechos y de especial protección, de igual forma, normas como la Ley de Negritudes (Ley 70 de 1993), Ley de la Mujer Rural (Ley 731 de 2002), Ley de Jóvenes (Ley 1622 de 2013), y la Ley de víctimas (Ley 1448 de 2011), que buscan apalancar el desarrollo de estas poblaciones a través del crédito agropecuario, buscando garantizar sus derechos.

⁸ Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones.

⁹ Por medio del cual se reconoce al Campesinado como sujeto de Especial Protección Constitucional.



Continuación oficio

Incluso, es preciso señalar que el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario está enfocado hacia un actor en particular que es el productor agropecuario y rural, que en varias oportunidades la Corte Constitucional le ha adjudicado relevancia para que sea foco de apoyo y especial protección por parte del estado; toda esta normatividad tiene como fin la protección fundamental del sector agropecuario y del crédito agropecuario, y que al cambiar la destinación de los TDA'S, agregando otros grupos de interés, diferentes a las personas de protección especial de que hablan las leyes antes descritas, estarían menoscabando la herramienta a través del cual se garantizan estos recursos dirigidos al sector.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 112 y el numeral 2º del artículo 229 del EOSF, los TDAs son inversiones forzosas que deben efectuar y mantener los establecimientos de crédito con recursos producto del desarrollo de sus actividades financieras de captación y tales títulos le proporcionan al sistema, los recursos que requiere para el desarrollo de su actividad crediticia, como es la colocación de recursos destinados al sector agropecuario.

Analizada en conjunto la normativa del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (en adelante "SNCA"), expedida por la Junta Directiva del Banco de la República, la CNCA, y el Gobierno nacional, [se considera] que es claro que ésta se ha estructurado a partir del entendimiento generalizado de que los recursos del SNCA tienen una destinación específica que es la colocación de recursos para el otorgamiento de crédito de redescuento del sector agropecuario.

En este sentido, en caso de incorporar un nuevo instrumento de inversión obligatoria para el sector educativo, específicamente para fondar el créditos para educación superior, desfiguraría completamente el SNCA, así como incompatibilidades en el la regulación que existe sobre los TDAs, generando traumas que impedirían el desarrollo normal de la actividad de financiamiento agropecuario, situación que no permitiría desarrollar con normalidad y eficacia con la que se vienen ejecutando estos recursos, lo que desaceleraría el gran avance que se ha tenido con el desarrollo de políticas como la democratización del crédito.

También es importante anotar que la propuesta no tiene en cuenta el manejo operativo de estos títulos, pues estos según la ley son emitidos por FINAGRO y son regulados por la Junta Directiva del Banco de la República, según lo establece claramente el artículo 58 de la Ley 31 de 1992, en concordancia con lo previsto en los numerales 1 y 2 del artículo 112, el literal c) numeral 2 del artículo 218, el numeral 2 del artículo 229 del EOSF; y de manera particular, el Banco de la República, define los montos y las características de la inversión obligatoria en TDAs, teniendo en cuenta la asignación suficiente de recursos financieros hacia el sector agropecuario, la conservación del equilibrio financiero del sistema nacional de crédito y la preservación de la solvencia y liquidez del mismo.

Así mismo, en atención a lo dispuesto en la inversión forzosa en TDA, responde a tres objetivos esenciales:

1. Garantizar una asignación suficiente de recursos financieros hacia el sector agropecuario.
2. Conservar el equilibrio financiero de FINAGRO como entidad que canaliza los recursos hacia el sector.
3. Preservar la solvencia y liquidez de las entidades financieras obligadas a adquirir estos títulos.

Así las cosas, el ingreso de nuevos sectores generaría un desbalance y podría en riesgo el crédito de Fomento Agropecuario, el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, y todo el ecosistema antes señalado, del cual los TDAs configuran un pilar esencial para su funcionamiento y sostenibilidad.

Por otro lado, la propuesta que pretende que se redirijan los recursos provenientes de los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) hacia fines distintos al crédito agropecuario, como el crédito educativo,



Continuación oficio

desconoce tanto el espíritu como los fundamentos normativos antes señalados, que atienden las fallas de mercado que enfrenta el sector agropecuario relacionada con una alta exposición al riesgo, una estructura agraria desigual conformada particularmente por muy pequeños productores y un limitado acceso al sistema financiero.

Bajo estos lineamientos, es evidente que los TDAs cumplen un rol estratégico en asegurar el acceso al financiamiento para el desarrollo rural y productivo, con énfasis en los pequeños productores que hoy representan el 83,9% del total atendido.

Actualmente, con base en el modelo de fondeo definido por la Ley 16 de 1990, FINAGRO administra \$17,4 billones en TDAs que corresponden a los recursos requeridos por FINAGRO (cartera de redescuento (\$14,85 billones) x 125% - el patrimonio de FINAGRO (\$1,12 billones)). Este recurso considera la necesidad por liquidez para cubrir el posible crecimiento de la demanda por crédito en un trimestre. De este total, \$2,5 billones están disponibles para que los aliados financieros redescuenten. Sin embargo, lejos de ser recursos "ociosos", constituyen, como se mencionó, un colchón financiero indispensable para atender la potencial demanda crediticia del sector agropecuario.

Por otro lado, el contenido del artículo 10 en comento, contradice la especialidad del instrumento de inversión forzosa TDA, diseñado exclusivamente para el financiamiento estructural del sector agropecuario, y abre la puerta a la sustitución progresiva de los TDA, utilizando definiciones ambiguas como 'excedentes no colocados', lo cual representa un riesgo jurídico evidente. Así mismo, se estaría vulnerando el principio de especialización institucional al mezclar finalidades sectoriales distintas: desarrollo rural y educación superior, como podría afectar la sostenibilidad financiera de FINAGRO, como la banca de desarrollo del sector agropecuario, y de los programas agropecuarios que dependen del fondeo estructurado mediante los TDAs.

El artículo hace referencia al concepto de "excedente no colocado", el cual es operacionalmente riesgoso y puede distorsionar los incentivos de colocación agropecuaria, rompe la coherencia del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", que prioriza el fortalecimiento del financiamiento rural, y se desconoce si se justifica en estudios técnicos incluyendo estimaciones de impacto económico, fiscal y sectorial."

De igual manera, FINAGRO precisó lo siguiente:

"Redirigir los recursos financieros captados mediante los TDAs del modelo de fondeo definido por la Ley 16 de 1990 hacia fines diferentes al sector agropecuario desconoce la magnitud de la demanda no atendida y debilitaría la capacidad del sistema de crédito agropecuario para cumplir con su función constitucional y legal: promover la inclusión financiera, el fomento productivo y la seguridad alimentaria en el país.

Los riesgos descritos por FINAGRO respecto de la aplicación de esta medida, se concretan a continuación:

1. Afecta la sostenibilidad financiera de Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.
2. Se generan presiones de liquidez al interior de FINAGRO, banca de desarrollo del sector agropecuario, al no tener los recursos necesarios para cubrir el crecimiento de la cartera de redescuento.
3. Obligaría a FINAGRO a fondearse con recursos más caros en condiciones de mercado encareciendo el crédito, con el riesgo de no corregir la falla de mercado, atentando contra la inclusión financiera, al

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
V45h J9io AVAP rW12 RonB wojW 6l4=



Continuación oficio

debilitar al crédito de fomento, que es el que determina las condiciones especiales para el campesino y el agricultor

4. Al limitar el crecimiento de la cartera de redescuento, reduce los resultados financieros de Finagro los cuales se destinan en una buena proporción al FAG para garantizar los créditos de los productores agropecuarios Limita el acceso al crédito a los pequeños productores agropecuarios.

5. Limita el acceso al crédito a los pequeños productores agropecuarios.

6. Al cierre de julio del 2025, la utilización de la liquidez del sistema asciende al 86%, una disminución en la fuente de fondeo actual llevaría el uso cercano al 100% limitando el acceso al financiamiento del sector.”

8) Puntualidad en pagos, giros y respuestas del ICETEX

El artículo 11 determina que el ICETEX 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.

Al respecto se evidencia que la norma corre un riesgo de inconstitucional en las medida que se trata de aspectos propios del derecho fundamental de petición regulados en Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y sujeto al procedimiento propio de las leyes estatutarias previsto en el artículo 152 superior.

La regulación de los términos para atender las solicitudes se encuentra reservada al legislador estatutario por lo que se considera inconveniente el, toda vez que el ICETEX, al igual que las demás entidades del Estado, debe cumplir con los tiempos de respuesta establecidos por ley para los diferentes tipos de solicitudes, para lo cual, define mecanismos de seguimiento a dichas respuestas y/o trámites, sin que esto requiera incorporarse como una particularidad en el marco de este proyecto de Ley.

Adicionalmente, el cumplimiento en los tiempos de giro depende del cumplimiento de requisitos por parte de los beneficiarios, el giro oportuno de recursos por parte del Gobierno nacional y/o financiadores externos, como es el caso de los constituyentes de los fondos en administración bajo modalidad de mandato.

9) Crédito Educativo Social

Según el artículo 12 de la iniciativa, el crédito educativo social, “es un instrumento financiero de naturaleza social, que tiene como objetivo facilitar el acceso, permanencia y graduación en a la educación superior, en el país o en el exterior, con el fin de contribuir a la garantía del derecho a la educación superior, a través de la promoción de mecanismos financieros, al tenor del artículo 69 constitucional (...) y deberá ofrecer condiciones accesibles, equitativas y flexibles en favor de los usuarios. Adicionalmente, comprenderá mecanismos de pago que no generen cargas desproporcionadas.”

Respecto de las características de este tipo de crédito, el ICETEX, destaca lo que sigue:

El numeral 1) determina un límite legal de las tasas de interés el cual no podrá incrementarse por encima de lo previsto en la ley. Sobre el particular, se precisa ya existe un límite definido por la Ley respecto de que el ICETEX debe tener las menores tasas del mercado.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
V45h J9io AVAP rW12 RonB woJW 6l4=



Continuación oficio

Frente a lo previsto en el numeral 2) de límite al incremento del valor real adeudado, al tratarse de créditos en particular de largo plazo, no es lógico decir que no podrá ser superior al mismo, a menos que el estudiante cancele todos los intereses mientras desarrolla su programa académico, lo cual dificulta el financiamiento pues el joven y su núcleo familiar deberían tener la capacidad financiera para cubrir esos intereses, lo cual puede reducir la liquidez de la entidad.

En suma. el texto no es claro pero el límite legal también se puede entender como un límite al monto del crédito.

En cuanto numeral 3) el cobro de las cuotas pagadas es impracticable pues si la fuente de recursos para los créditos educativos tiene costo, de igual manera el funcionamiento, si no es cubierto por la Nación, dicho costo debe ser asumido por el beneficiario a través de la tasa de interés.

En el numeral 4) la recomposición de las cuotas ya se da en la práctica a través del mecanismo de pago contingente al ingreso, sin embargo, para ampliar dicho mecanismo a todos los beneficiarios de crédito educativo se debe contar con un apalancamiento financiero por parte de la Nación hasta que el mecanismo sea autosostenible, lo cual se produce aproximadamente en un periodo de 20 años y dependerá de las metas establecidas, el monto de los recursos que deba aportar la Nación.

El numeral 5) impediría la aplicación del artículo 16 del Decreto 3155 de 1968 ya que "la entidad no tendría herramienta expedita para adelantar el cobro" dado que una situación es la insolvencia del deudor o pérdida de capacidad de pago y otra es la cada vez más creciente cultura del no pago, pues se pierde la capacidad redistributiva del recurso para garantizar la sostenibilidad del sistema de crédito educativo. Esto limita la actividad de cobranza sobre todo para las obligaciones que presentan algún tipo de morosidad.

En cuanto al numeral 6) de retención Salarial y pago contingente al ingreso, estima que se están mezclando dos figuras. La retención de ingresos es una facultad asignada por la ley que aplica cuando la persona entra en mora, y el pago contingente al ingreso es una modalidad de pago del crédito educativo, en la cual no hay lugar a que se cause mora en un crédito. Adicionalmente no es claro en cuanto dice que no se haga retención y luego que no se haga por encima del porcentaje establecido.

Al respecto, eliminar la facultad del ICETEX de realizar retención de ingresos, repercute en que la entidad deba enfocar su actividad de recuperación de cartera en la gestión judicial, la cual es más invasiva y gravosa para el deudor.

10) Regulación de tasas de interés

El artículo 14 del proyecto de ley indica que las tasas de interés de los créditos educativos sean las más bajas del mercado, de manera que en ningún caso la tasa supere el IPC más 2 puntos porcentuales, y en dado caso, los intereses que superen el límite deberán ser subsidiados con recursos del Presupuesto General de la Nación a través del presupuesto de inversión del ICETEX.

La limitación de las tasas de interés al IPC anual certificado por el DANE más dos puntos porcentuales representa un avance en la reducción de la carga financiera para los estudiantes, pero podría situarse por debajo del costo de fondeo de la entidad, especialmente si el ICETEX acude a recursos del mercado de capitales o financiamiento externo. Esto exige la inclusión de un mecanismo de revisión técnica y periódica de la fórmula de cálculo, con participación de la SFC, que permita ajustar las tasas a la realidad macroeconómica sin comprometer la capacidad de la entidad para otorgar nuevos créditos ni en términos generales, su sostenibilidad financiera.



Continuación oficio

El tope de tasas que la entidad debe cobrar a los usuarios de los créditos debe responder a una planeación estructurada, por lo que es importante conocer los estudios económicos y financieros realizados, toda vez que, al disminuir la tasa, puede generar un impacto económico para la Nación y para el ICETEX, por lo que es necesario consultar cuál el efecto fiscal y la presión adicional estimado de caja por el diferencial de tasas que puede generar.

Adicionalmente, en la actualidad los créditos de la entidad se soportan en endeudamiento externo, por lo cual, el cambio de condiciones en las obligaciones previamente aprobadas por el ICETEX pone en riesgo el cumplimiento de los pagos a la deuda que debe asumir esta entidad. En este sentido, la retroactividad en las medidas previstas en este artículo se considera inconveniente.

11) Regulación del sobreendeudamiento

En el **artículo 15** se prohíbe que el monto total cobrado a los usuarios, incluyendo capital, intereses y otros conceptos, supere 1,5 veces el valor desembolsado, busca proteger a los estudiantes de situaciones de sobreendeudamiento, pero puede tener efectos no deseados sobre el apetito de riesgo del ICETEX y su capacidad para otorgar créditos a poblaciones de mayor vulnerabilidad económica. Por ello, resulta pertinente considerar la implementación de esquemas de garantías y fondos de cobertura de riesgo que mitiguen el riesgo asociado al origen de estos créditos de manera que no se comprometa la sostenibilidad de la entidad.

En las tablas de amortización en las cuales se otorgan periodos de gracia u otras modalidades de plazo, no se puede contemplar esta prohibición, a no ser que se condone parte de estos periodos en los cuales se causen intereses, pero no se realicen pagos efectivos toda vez que puede generar detrimento patrimonial para la Entidad y para la Nación.

Esta materia corresponde a la autonomía de la voluntad del ICETEX y el beneficiario. La Junta Directiva de la entidad es quien debe, en el marco de sus facultades estatutarias, establecer en su política de crédito, lo atinente a los valores máximos a girar por cuenta de los créditos que otorga, la ley no puede ocuparse de regular una relación de crédito que corresponde al escenario del consenso entre las partes.

Este artículo implica que solo se pueda financiar de acuerdo con la capacidad de endeudamiento del beneficiario lo que hace que el crédito educativo pierda su objeto social pues muchos beneficiarios actuales no lograrían ser sujetos de crédito.

Se precisa que el costo del crédito no es igual para un joven que paga todos los meses sus cuotas a tiempo, que para un joven que se atrasa permanentemente, refinancia su crédito, toma prórrogas y amplía plazos, decisiones que toma solo el estudiante en función de su capacidad financiera, no el ICETEX. Esto puede reducir la liquidez de la entidad. Adicionalmente se requiere un rediseño de los modelos actuariales y de riesgo, que preserve la viabilidad del portafolio crediticio.

Realizar una recomposición implica una afectación directa al flujo de caja de la entidad. Adicionalmente, implica una nueva definición del modelo de negocio. La no capitalización de intereses implica pérdida descalce en los flujos esperados por concepto de pago de la obligación y pérdida del valor del dinero en el tiempo.

12) Pago contingente al ingreso



Continuación oficio

Actualmente este mecanismo de pago contingente al ingreso si integra el objeto social que se persigue con el presente proyecto por lo que la entidad ya lo está ejecutando, teniendo en cuenta que debe existir una fuente robusta de financiación para ampliar la oferta de esta modalidad.

La implementación de este mecanismo requiere de un gran esfuerzo presupuestal y que se cuente con el compromiso de otras entidades para garantizar el recaudo, y con información de las entidades sobre las vinculaciones laborales o como independientes para contar con la información que permita garantizar el cumplimiento de las condiciones de este mecanismo como los pagos previstos.

Esto tiene un impacto importante sobre la sostenibilidad financiera de la entidad, por cuanto da vía libre para que cualquier usuario con crédito vigente se pase a esta modalidad de pago, la cual no garantiza el 100% del retorno del crédito para todos los programas académicos ni en todas las regiones del país pues está en función de los ingresos y la empleabilidad del deudor. El no tener un flujo de recursos garantizado en los próximos años pone en riesgo el cubrimiento de las renovaciones de los créditos vigentes en etapa de estudios y por ende el sistema de educación superior en general.

Frente al pago contingente al ingreso, el ICETEX ha identificado riesgos asociados a la siniestralidad de las obligaciones, relacionadas con el amplio plazo para que los beneficiarios inicien la etapa de amortización, la informalidad laboral que persiste en el país y la dificultad para la retención salarial, entre otros, por lo que establecer el PCI como un mecanismo posible para todas las líneas de crédito educativo puede poner en riesgo la sostenibilidad de la entidad.

13) Política integral de condonaciones en el ICETEX

El diseño de una política integral de condonaciones con múltiples causales (incluyendo buen comportamiento de pago, excelencia académica, culminación de programas y labores sociales) requiere un análisis detallado de impacto fiscal y financiero, ya que implica un potencial incremento en las pérdidas esperadas para el ICETEX. Es imprescindible que esta política esté acompañada de estudios actuariales que estimen los costos proyectados y que se establezca un mecanismo de financiación específico y sostenible que no dependa exclusivamente de los ingresos operativos de la entidad.

Al respecto, la OCDE recomienda que, aun en entidades con misión social, se mantenga disciplina financiera y esquemas de gobernanza robusta para prevenir riesgos y deterioro patrimonial. Esto permite explotar nuevas oportunidades de negocio que generan valor y garantizan el uso más eficiente del capital.

Esta medida de forma permanente requiere fuente de recursos, siendo muy riesgoso dejar esto reglamentado, pues genera una expectativa en la originación del crédito y luego no contar con recursos disponibles para aplicar estas condonaciones, siendo fundamental garantizar fuentes de financiación sostenibles para evitar desfinanciamiento.

Actualmente existen créditos reembolsables y condonables parcial y totalmente, en consonancia, es importante se precise en la iniciativa que se propone esta diferenciación tipográfica a fin de garantizar la transitoriedad en la disposición normativa y la favorabilidad del estudiante, así como también la categorización de esta política en directa relación con la financiación ofrecida y el programa especial bajo el cual se haya otorgado el crédito, lo anterior teniendo presente, que en algunos casos, los mismos fueron otorgados bajo condiciones establecidas en convenios con el Banco Mundial y otras organismos de carácter nacional e internacional, acuerdos que sólo pueden ser modificados con la anuencia de todas las partes.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
V45h J9io AVAP rW12 RonB wojW 6l4=

14) Enfoque territorial

El artículo 20 determina que 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.

Adicionalmente, la norma determina que la política se desarrollará en coordinación con las gobernaciones y alcaldías locales, a fin de responder de manera articulada a las necesidades específicas de cada población.

Así las cosas, el tono imperativo sobre la coordinación de las entidades territoriales exige que se establezcan claramente los compromisos a su cargo que, en todo caso, cumpliría conforme a las competencias asignadas y a su capacidad financiera; por tal razón, se debe aclarar el alcance de la participación que tendrán las entidades territoriales en el cumplimiento de estas obligaciones, dado que, estos actos pueden generar un impacto fiscal en las mismas.

15) Potencialización de estudios en el exterior

El **artículo 21** no está articulado con una visión estratégica de planeación de largo plazo sobre las necesidades de capital humano del país ni con el fortalecimiento de las instituciones de educación superior públicas. La propuesta de incrementar los estudios en el exterior no debería ser un objetivo en sí mismo, sino el resultado de una política pública integral que identifique y atienda las necesidades reales de formación del talento humano en sectores estratégicos para el desarrollo nacional.

Ahora bien, en cuanto mandato de “superar los beneficiados en programas nacionales” genera un desincentivo implícito a la educación en Colombia. En este contexto, El ICETEX, como entidad pública, debería priorizar el fortalecimiento del sistema educativo nacional y la retención de talento.

Tanto la OCDE como el Banco Mundial han señalado que los programas de financiamiento educativo deben alinearse con las prioridades nacionales de desarrollo y con las demandas del mercado laboral, de forma que contribuyan efectivamente al cierre de brechas de capital humano y al fortalecimiento de capacidades locales. En este sentido, se considera que este artículo no debería incorporarse al texto normativo, y más bien se identifiquen las necesidades del país en materia de formación internacional, así como en la creación de condiciones que permitan a los estudiantes que deseen acceder a programas de formación en el exterior hacerlo en igualdad de oportunidades. De lo contrario, existe el riesgo de promover estrategias aisladas que no generen un retorno tangible para las políticas públicas ni para el desarrollo social y económico de Colombia.

16) Ajuste Decreto 2555 de 2010

La obligación de ajustar el Decreto 2555 de 2010 como parte del proceso de reglamentación de la ley debe ser técnicamente fundamentada, considerando que dicho decreto regula operaciones de entidades financieras bajo parámetros prudenciales. Cualquier modificación debe asegurar que no se debiliten los estándares de estabilidad financiera ni se afecte la confianza del sistema financiero en la entidad.

17) Conclusión

La limitación de las tasas de interés o la restricción a la generación de resultados reinvertibles afectaría estructuralmente la sostenibilidad del sistema de financiación de la educación superior en Colombia, en

Continuación oficio

particular para las nuevas generaciones, al comprometer la recuperación de cartera y restringir la capacidad de atender nuevas cohortes de beneficiarios.

Según estimaciones del ICETEX, las iniciativas de reforma, representan una afectación que tendría como punto de partida el valor de la cartera **(\$8,9 billones)**, donde una eventual disminución en tasas, posibles condonaciones y dificultades de recuperación requerirían respaldo fiscal de la Nación por el valor afectado, o incluso por la totalidad de los **\$8,9 billones** en un escenario extremo

Para los años 2026 a 2029 se proyectan las siguientes necesidades de recursos para giros, que incluyen tanto renovaciones como nuevas adjudicaciones de créditos educativos.

Tabla 1.
Cifras en millones de pesos

Año	Valor Giros Proyectados	Renovación "en 2 semestres"	Adjudicación "en 2 semestres"	Giros Proyectados	Promedio
2026	\$ 2.548.376,91	239.750	10.500	250.250	\$ 10,18
2027	\$ 2.667.299,63	226.750	15.000	241.750	\$ 11,03
2028	\$ 2.782.543,57	227.750	17.000	244.750	\$ 11,37
2029	\$ 2.763.544,68	192.750	17.000	209.750	\$ 13,18

Fuente: Pronostico VFN – ICETEX

En caso de que se afecte el recaudo como consecuencia de los beneficios previstos en el proyecto de ley en discusión, los recursos adicionales requeridos para garantizar el cumplimiento de los compromisos de renovaciones y la financiación de nuevos créditos deberían ser asumidos con cargo al Presupuesto General de la Nación.

18) Cumplimiento de la obligación descrita en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003

Teniendo en cuenta los comentarios anteriores y las implicaciones fiscales del proyecto de ley por el gasto que podría conllevar su implementación, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual determina que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir 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 respectivo financiamiento.

En atención a la disposición en cita, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones fiscales del proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal de la Nación, conforme lo ha exigido la Corte Constitucional en varias sentencias¹⁰.

De acuerdo con el alto tribunal, constituye un referente básico para las deliberaciones legislativas, en cumplimiento del artículo en mención, que el Congreso cuente con información que le permita identificar el costo real de la propuesta, el grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal del Estado y el origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal.

¹⁰ Ver entre otras: Sentencia 075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo



Continuación oficio

Así las cosas, generalizar por una ley beneficios ya existentes como el Pago Contingente al Ingreso a todas las líneas de crédito, limitar o subsidiar diferenciales de tasas, o establecer políticas permanentes de condonación, iría en detrimento de la sostenibilidad financiera del ICETEX, en la medida que hoy en día la aplicación de ellas se realiza conforme lo permiten las condiciones de la entidad y los recursos disponibles.

De suerte que imponer por vía legislativa su alcance, y no conforme estudios técnicos, afectaría el flujo de caja proyectado de recuperación de cartera, con las señaladas repercusiones, impidiendo la cobertura esperada de los recursos financiados por la entidad, es decir, afectando su sostenibilidad financiera, 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 este orden de ideas, el proyecto podría generar presiones de gasto adicionales e inflexibles no contempladas en el Presupuesto General de la Nación, ni en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo, y que sobrepasaría las restricciones fiscales de mediano plazo.

Concepto Final

En los anteriores términos, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, este Ministerio emite concepto no favorable dados los riesgos de inconstitucionalidad descritos y las graves consecuencias que el mismo tendría para el ICETEX y para el Presupuesto General de la Nación y solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Así mismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO

Viceministro General
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DGPE/DGPM/DGCPTN/DAF/DGPPN/OAJ

Proyectó: María Camila Pérez Medina

Revisó: María Angélica Bustillo Adachi

Aprobó: Rosa Dory Chaparro Espinosa

Aprobó: Mónica Pinedo VG

Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza – Secretario General de la Cámara de Representantes

Firmado digitalmente por: CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO