

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Mariana Molano Pardo

Bogota D.C., primero (1) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Rad No. 11001-03-06-000-2017-00027-00

Consultante: Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación solicita a la sala revisar la posibilidad de que el ICETEX le condone a los estudiantes el cobro del capital que deben al Estado y hacer una capitalización de los intereses de sus deudas.

I. ANTECEDENTES

1. La Ley 1002 de 2005 establece que el ICETEX tiene el objetivo de fomentar la educación priorizando a estudiantes con mérito académico y de bajos recursos económicos. El ICETEX dará múltiples ayudas financieras a través de becas, subsidios, etc. **“Artículo 2º. Objeto.** El ICETEX tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros. El ICETEX cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial. Igualmente otorgará subsidios para el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes de estratos 1, 2 y 3.” [...]

2. El Decreto 2586 de 1950 indica que para estimular la especialización y la educación, el mismo ICETEX podrá autorizar préstamos a los estudiantes (art. 9o). **“Artículo 9º** Para promover la preparación técnica y especializada de los estudiantes y profesionales, autorizase al Instituto para conceder préstamos hasta por la suma de tres mil dólares (US\$ 3.000) anuales, a cada estudiante o profesional cuya solicitud haya sido aprobada por el Director, con destino a sufragar los gastos que ocasionen sus estudios en el Exterior, procurando una equitativa distribución de los préstamos entre los aspirantes provenientes de las clases media, campesina y obrera.” [...]

Estos préstamos generarán intereses desde que el estudiante regrese al país y tenga una renta por su labor u otro concepto (art. 10) **“Artículo 10.** Los préstamos de que trata el artículo 9º solamente causarán intereses a partir de la fecha en que el estudiante, después de su regreso al país, empiece a percibir una renta por su trabajo o por cualquier otro concepto. El interés anual sobre préstamos no excederá del 3%.” [...]

3. De acuerdo con el Artículo 1º. de la Ley 1002 de 2005, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior o ICETEX, es una entidad financiera de naturaleza especial que cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. **“Artículo 1º.** Transfórmense el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, ICETEX, creado por el Decreto 2586 de 1950, en una entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, la cual conserva la misma denominación. Los derechos y obligaciones que a la fecha de promulgación de esta ley tenga el ICETEX continuarán en favor y a cargo del mismo como entidad financiera de naturaleza especial.”
4. Las actividades comerciales y la gestión financiera del ICETEX serán observados con los parámetros del derecho privado teniendo en cuenta que los dineros administrados por el ICETEX son de carácter público (Ley 1002 de 2005 art. 8o) **“Artículo 8º.** Régimen jurídico. Los actos que realice el ICETEX para el desarrollo de sus actividades comerciales o de gestión económica y financiera, estarán sujetos a las disposiciones del derecho privado. Los actos que expida para el cumplimiento de las funciones administrativas que le confían la ley y los estatutos, se sujetan a las reglas previstas en el Código Contencioso Administrativo. Los contratos y demás actos jurídicos que deba celebrar y otorgar el ICETEX como entidad financiera de naturaleza especial, en desarrollo de su objeto y operaciones autorizadas, se sujetarán a las disposiciones del derecho privado.”

5. Para el cumplimiento del objetivo legal del Instituto Colombiano de Crédito, el Decreto 2555 de 2010 le autorizó al Instituto Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior capitalizar los intereses de las deudas de los estudiantes.
6. Múltiples instituciones se han manifestado sobre esta consulta. Entre estas se encuentran la Superintendencia Financiera de Colombia, el Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República y el Crédito Público. Individualmente, cada institución dijo:
 - La Superintendencia Financiera de Colombia: La Superintendencia Financiera de Colombia considera que no son la institución adecuada para aceptar el caso y emitir un juicio sobre este.
 - La Contraloría General de la República: A la Contraloría General de la República no le compete pronunciarse sobre este asunto
 - El Ministerio de Hacienda y el Crédito Público: Manifestaron que no tiene entre sus funciones establecidas por el Decreto 4712 de 2008 dar una opinión sobre las actividades del ICETEX o vigilar las mismas.
7. No existe una regulación para recuperar los activos en capital de las obligaciones asumidas por los beneficiarios que cuente con, además de la condonación de los intereses para animar a los deudores a negociar, una condonación una parte del capital.
8. Sobre el punto anterior relacionado con la condonación del capital, ha habido un análisis frente a un caso relativamente similar a éste acerca de la carretera de “Telecom” y en esa situación indicó que:
 - Es válido que se realicen modificaciones a los tratos originales que pueda haber entre la institución y el deudor concediendo períodos de gracia, realización de condonaciones de intereses o capital, etc.

Así las cosas, formula las siguientes:

PREGUNTAS

1. ¿Puede legalmente el ICETEX, como entidad financiera de naturaleza especial, implementar la política de realizar acuerdos de pago en los cuales se incluya la posibilidad de condonar parte del capital adeudado por los beneficiarios con ocasión del crédito educativo sustentado en un contrato de mutuo que se rige por las disposiciones del derecho privado, entendiendo que se trata de recursos de naturaleza pública?

2. ¿El capital obtenido después de la aplicación de la figura de la capitalización de intereses, puede ser igualmente objeto de condonación en el escenario de acuerdo de pago antes expuesto?
3. En caso de ser afirmativa la respuesta de las preguntas 1 y 2:
 - ¿Existe algún límite para condonar parte del capital adecuado con ocasión del crédito educativo?
 - ¿Cuál sería ese límite y de qué criterios depende?
4. En caso de ser negativa la respuesta a las preguntas 1 y 2:
 - ¿Qué razones impiden o prohíben adoptar e implementar esa política para la recuperación de la cartera?

II. CONSIDERACIONES

La Sala considera pertinentes las siguientes normas para tomar una decisión frente al caso:

1. El artículo 2o de la Ley 1002 de 2005 que establece el objetivo y las funciones del ICETEX:

Artículo 2o: “**Objeto.** El ICETEX tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros. El ICETEX cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial. Igualmente otorgará subsidios para el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes de estratos 1, 2 y 3.”

[...]

2. El artículo 8o de la Ley 1002 de 2005 que establece la naturaleza jurídica de la institución:

Artículo 8o: “**Régimen jurídico.** Los actos que realice el ICETEX para el desarrollo de sus actividades comerciales o de gestión económica y financiera, estarán sujetos a las disposiciones del derecho privado. Los actos que expida para el cumplimiento de las funciones administrativas que le confían la ley y los estatutos, se sujetan a las reglas previstas en el Código Contencioso Administrativo. Los contratos y demás actos jurídicos que deba celebrar y otorgar el ICETEX como entidad financiera de naturaleza especial, en desarrollo de su objeto y operaciones autorizadas, se sujetarán a las disposiciones del derecho privado.”

3. El artículo 9 de la Ley 1002 de 2005 que discute sobre las fuentes de recurso del ICETEX:

“Patrimonio y fuentes de recursos. El patrimonio del ICETEX está integrado por los aportes efectuados por la Nación y demás entidades públicas, el valor de sus reservas, el superávit, la revalorización del mismo y los resultados del ejercicio. De acuerdo con el Plan General de Contabilidad Pública, se incluirá dentro del concepto de capital fiscal. Son fuentes de recursos del ICETEX, las siguientes:

1. Las partidas que con destino al ICETEX se incluyan en el Presupuesto General de la Nación.
2. Los ingresos provenientes de la prestación de sus servicios.
3. Los rendimientos de las operaciones e inversiones que realice con recursos propios y de terceros.
4. Los bienes e ingresos, utilidades, intereses y demás beneficios que se generen por las operaciones autorizadas.
5. Los bienes e ingresos que como persona jurídica adquiriera a cualquier título para el desarrollo de su objeto.
6. Las donaciones que reciba de entidades públicas y de los particulares.
7. Los demás bienes y recursos que determine el ordenamiento jurídico. “

4. El artículo 12 del Decreto 1050 del 2006 establece:

“**Partidas de la Nación.** De conformidad con lo previsto en el numeral primero del artículo 9º de la Ley 1002, las partidas que se incluyan en el Presupuesto General de la Nación con destino al Icetex, serán transferidas a través del Ministerio de Educación Nacional. Las partidas para créditos reembolsables pasarán a conformar el patrimonio del Icetex, y las demás partidas financiarán directamente el objeto del gasto para los cuales fueron creadas.”

5. El Decreto 2586 de 1950 que respecta a la creación del ICETEX, sus funciones y objetos
6. El Acuerdo 029 de 2007 que trata el tema del reglamento de Crédito del Icetex
7. El Artículo 10. 7. 1. 1. 11 del Decreto 2555 de 2010 que le otorga la posibilidad al ICETEX de capitalizar los intereses:

“Características de los créditos educativos de fomento. En atención a que el crédito educativo de fomento es un crédito de proyecto que da acceso a los estudiantes a una formación académica que les haga posible adquirir la capacidad de generación de ingresos para atender el pago de sus obligaciones con el ICETEX, dicho crédito tendrá, entre otras, las siguientes características:

- a) Sistemas de amortización, de subsidios, causales de condonación y períodos de gracia.
- b) Mecanismos de capitalización de intereses u otros sistemas especiales para la cancelación de intereses causados.
- c) Mecanismos y causales de refinanciación.
- d) Sistemas de garantías adecuadas a los créditos educativos de fomento.
- e) Posibilidad de prórrogas y de suspensión de desembolsos en casos de aplazamiento o suspensión de estudios.”

[...]

8. El artículo 25 de la Ley 819 de 2003 que indica:

“ RESPONSABILIDAD FISCAL EN REESTRUCTURACIONES DE CARTERA. Las entidades financieras de carácter público al efectuar reestructuraciones de créditos, rebajas o condonaciones de intereses a sus deudores morosos deberán realizarlo conforme a las condiciones generales del mercado financiero y con la finalidad de: recuperar su cartera, evitar el deterioro de su estructura financiera y presupuestal y, propender por la defensa, rentabilidad y recuperación del patrimonio público.”

9. El acuerdo 022 de 2010, que modificó y actualizó el Reglamento de cobranza del ICETEX

Posterior a la consideración de estas leyes, surgen los siguientes interrogantes:

- 1. ¿Cómo se ha visto afectado el ICETEX por los múltiples beneficiarios en mora?
- 2. ¿Qué significaría para la institución poder condonar el capital necesario?

3. ¿Cuáles son las condiciones actuales de vida de los beneficiarios que no han pagado lo que habían acordado?
4. Cómo beneficiario del ICETEX ¿Qué considera necesario que haga la institución para que usted pague sus deudas?
5. Teniendo en cuenta que el ICETEX es anexo al Ministerio de Educación ¿Qué consecuencias ha tenido esta situación financiera del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior en el Ministerio de Educación?
6. En caso de responder de manera afirmativa a las preguntas 1 y 2 planteadas por el consultante, ¿Qué implicaciones tendría esto para el Ministerio de Educación?
7. En caso de responder de manera negativa a las preguntas 1 y 2 planteadas por el consultante, ¿Qué implicaciones tendría esto para el Ministerio de Educación?
8. Igualmente, en caso de responder de manera afirmativa a las preguntas 1 y 2 planteadas por el consultante, ¿Qué implicaciones tendría esto para el ICETEX?
9. En caso de responder de manera negativa a las preguntas 1 y 2 planteadas por el consultante, ¿Qué implicaciones tendría esto para el ICETEX?

III. RESUELVE

Conforme a lo anterior, se considera pertinente citar a la Sala a una audiencia (de carácter reservado) con los integrantes relevantes para el caso así como lo son: los consejeros ponentes, representante del ICETEX, el Ministerio de Educación y un beneficiario del ICETEX para resolver los interrogantes previamente mencionados y obtener información que proporcione más claridad al caso para tomar la decisión más justa y apropiada.

MARIANA MOLANO PARDO

PRESIDENTE DE LA SALA