



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

**INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 141 DE  
2016 SENADO, 132 DE 2014 CÁMARA**

Por medio de la cual se regula el cobro del gasto pre jurídico en los créditos educativos del Icetex.

Doctor

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente:

En atención al encargo dado por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional a la cual pertenezco, en relación al estudio y presentación de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 141 de 2016 Senado, 132 de 2014 Cámara**, *por medio de la cual se regula el cobro del gasto pre jurídico en los créditos educativos del Icetex*. Procedo a través del presente documento a rendir el respectivo informe de ponencia para segundo debate, dentro de las siguientes consideraciones:

**Resumen del proyecto**

El presente proyecto fue radicado por el Honorable Representante a la Cámara Rodrigo Lara Restrepo con el propósito de adicionar un párrafo nuevo al artículo 2° de la Ley 1002 de 2005 para que el Icetex asuma los gastos en que incurra por concepto de la cobranza pre jurídica de cartera de créditos educativos hasta el momento en que se presente demanda judicial.

**Antecedentes del proyecto**

El Proyecto de ley número 141 de 2016 Senado, 132 de 2014 Cámara, *por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejurídico en los créditos educativos del Icetex*, de autoría del Representante a la Cámara Rodrigo Lara fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 2 de octubre del año 2014, y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 592 de 2014, en cumplimiento de la Ley 5ª de 1992 fue remitido para su correspondiente estudio y para ser sometido a primer debate ante la Comisión Sexta de la Cámara. La ponencia para primer debate fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 827 de 2014 y fue aprobado en dicha comisión el día 13 de mayo de 2015.



La ponencia para segundo debate en Cámara fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 355 de 2014 y fue aprobado en la Plenaria de la Cámara el día 15 de diciembre de 2015.

Luego de ser aprobado por la Cámara de Representantes hizo transito al Senado de la República donde se corrió traslado a la Secretaría de la Comisión Sexta para que desde esta se surtiera su tercer debate de acuerdo a los trámites procedimentales establecidos dentro de la Ley 5ª de 1992. Con ponencia positiva que presente a la Honorable Comisión Sexta del Senado, radicada el día 27 de abril de 2016, discutida y aprobada en tercer debate en la misma Comisión el día 31 de mayo de 2016.

Mediante oficio de fecha 1º de junio de 2016, fui designada como ponente del presente proyecto de ley para su cuarto debate en Plenaria del Honorable Senado de la República.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Descripción del articulado

El proyecto objeto de ponencia consta de dos (2) artículos los cuales refiere:

Artículo 1º. Adiciona un párrafo al artículo 2º de la Ley 1002 de 2005.

Artículo 2º. Vigencia.

### 2. Consideraciones constitucionales y legales del proyecto de ley

En primera medida se hace necesario realizar un análisis Constitucional del presente proyecto de ley, toda vez que las leyes de la República de Colombia deben ir en concordancia con el Ordenamiento Jurídico Constitucional para evitar vicios en la misma. Por lo anterior se hace un estudio de las normas que respaldan esta iniciativa:

El artículo 2º de la Constitución Política señala que: **¿Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad**, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y **en la vida económica**, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (¿)¿ (Negrillas propias).

Asimismo, el artículo 67 de la Constitución Política consagra que ¿[L]a educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene **una función social**; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura¿ (Negrillas propias).



Los artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) entienden la educación como un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, **la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades.** (CDESC, Observación General número 13). Por lo que ¿el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la doctrina internacional más autorizada en la materia y la Corte Constitucional coinciden en que algunas de las obligaciones asociadas a los derechos sociales, económicos y culturales deben cumplirse en períodos breves o de inmediato y otras de desarrollo progresivo. En cuanto a las facetas que deben cumplirse de inmediato o en períodos breves de tiempo, cuando menos puede decirse que son las siguientes: (i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares; (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho ¿como mínimo, disponer un plan¿; (iii) garantizar la participación de los involucrados en las decisiones; **(iv) no discriminar injustificadamente;** **(v) proteger especialmente a las personas desaventajadas, en circunstancias de vulnerabilidad relevantes, o que se encuentran en peor situación;** (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado;<sup>1[1]</sup>.

Además, la educación es ¿(i) de vital importancia para las sociedades por su relación con la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano y la construcción de una sociedad democrática; (ii) es además una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades; (iii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de sus demás derechos fundamentales; (iv) es un elemento dignificador de las personas; (v) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico; (vi) es un instrumento para la construcción de la equidad social, y (vii) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad entre otras características¿<sup>2[2]</sup>.

---

1[1]1 Sentencia T-328 de 2014. M. P.: María Victoria Calle.

2[2] Sentencia T-037 de 2012 M. P.: Luis Ernesto Vargas. Sentencia T-546 de 2013 M. P.: Jorge Ignacio Pretelt.



Consecuencia de lo anterior, resulta evidente que el trato que debe darse a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) debe ser similar, el acceso a los mismos y su materialización deben ser entendidos en el marco de la igualdad, por lo que **resulta viable y constitucional extender los beneficios existentes actualmente en materia de cobro pre jurídico en los créditos de vivienda a los créditos educativos, ya que ambos hacen parte de lo que la doctrina ha definido como crédito sociales.**

Con relación a los gastos derivados del cobro jurídico, la Superintendencia Bancaria de Colombia, hoy Superintendencia Financiera, estableció en el numeral 9 del Título III de la Circular Externa 085 de diciembre de 2000: **¿Los gastos en que incurran las entidades financieras por concepto de la cobranza de cartera de créditos hipotecarios individuales para vivienda, correrán por cuenta de la respectiva institución vigilada hasta el momento en que se presente demanda judicial, es decir, el gasto denominado prejurídico de ninguna manera puede ser transferido al deudor¿** (Negrillas propias).

Igualmente, en el Título I ¿ Capítulo VI (Reglas sobre Competencia y Protección al Consumidor Financiero) de la Circular Externa 048 de septiembre 2008, la Superintendencia Financiera en el numeral 8.2 ¿Gastos de cobranza prejudicial: Para los efectos del presente numeral se entiende por gastos de cobranza prejudicial toda erogación en la que haya incurrido la entidad vigilada por razón de las actividades desplegadas durante el ejercicio de la gestión de cobro prejudicial, tendientes a obtener la recuperación de su cartera, incluidos los honorarios profesionales, independientemente de que la gestión sea realizada directamente por funcionarios de la entidad o por terceros facultados por ésta. Los mecanismos de cobranza prejudicial deben constituirse en formas privadas y pacíficas de solución de litigios que resulten menos gravosas para ambas partes; su ejercicio no podrá constituir una fuente adicional de conflictos ni proponerse como una estrategia para eludir el cumplimiento de los requisitos, cargas, términos de prescripción y demás garantías de imparcialidad que asegura el proceso. En este orden de ideas, **la gestión de cobranza realizada por entidades vigiladas o por terceros autorizados por éstas deberá efectuarse con profesionalismo, garantizando el respeto de los consumidores financieros y absteniéndose de abusar de su posición dominante contractual.** Constituyen formas indebidas de cobranza, por ejemplo, aquellas que buscan presionar el pago poniendo en conocimiento de terceros que no son parte de la relación crediticia, y a las que no asiste un interés respaldado en razones legales o de orden público, vr. gr. cobro a través de chepitos, fijar avisos en zonas comunes al conjunto residencial o en diarios de amplia circulación



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

donde se informe de manera indiscriminada de la condición de deudor de una persona, así como el envío de comunicaciones a terceros que tengan relaciones comerciales con el deudor. (Negrillas propias).

Más adelante, en el numeral 8.4 se lee: ¿Cobranza en los créditos de vivienda: Tratándose del cobro de créditos de vivienda, las entidades vigiladas deberán informar a los deudores que los gastos en que incurran las entidades financieras por concepto de gestiones de cobranza correrán por cuenta de la respectiva institución vigilada hasta el momento en que se presente la demanda, y que el cobro judicial correrá a cargo del deudor. Lo anterior, de conformidad con lo establecido por el artículo 16 del Decreto 2331 de 1998, en concordancia con el numeral 2.1.3. literal b) y 9 del Capítulo Cuarto del Título Tercero de la Circular Básica Jurídica, y demás normas que las modifiquen o sustituyan. (Negrillas propias). Y en Concepto 2008029853-001 insistió: ¿Nuestro ordenamiento legal prohíbe expresamente el traslado a los deudores de vivienda, aquellos gastos de cobranza prejudicial. Solo se pueden en el momento que el banco presente demanda judicial.

Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reiterado: ¿Estamos en presencia de otra norma imperativa que tiene carácter permanente. **En ella se prohíbe definitivamente una práctica que en sí misma aparece como injusta y desproporcionada respecto del deudor, ya que lo obliga a asumir, sin proceso judicial de por medio, los costos de una cobranza que, en esa etapa, debe sufragar íntegramente el interesado, que no es nadie diferente de la entidad acreedora.** La prohibición que en este artículo se consagra parte de un supuesto que la Corte juzga importante: el de que no se ha iniciado un proceso judicial para obtener el pago. En verdad, mientras que se muestra como razonable que pueda el juez condenar en costas a la parte vencida en el proceso, no lo es la situación aquí descrita por el legislador extraordinario, que no solamente significa atropello injustificado e inadmisibles al deudor sino un nuevo escollo, desde el punto de vista económico, para solucionar la crisis de los deudores de créditos hipotecarios, dados los altos costos financieros agravados por la mora y por cargas adicionales, como la señalada en la disposición materia de análisis, que convierten en cometidos imposibles el pago o la disminución de la deuda.<sup>3[3]</sup> (Negrillas propias).

Teniendo en cuenta que tanto la normatividad vigente como la jurisprudencia generan un beneficio a los créditos de vivienda que son considerados créditos sociales, consideramos no existe razón alguno para generar una diferencia entre este tipo de créditos y los educativos,

---

<sup>3[3]</sup> Sentencia C-136 de 1999. M. P. José Gregorio Hernández.



los cuales también se consideran créditos sociales, en cuanto ambos buscan satisfacer derechos sociales consagradas en la constitución. Mantener dicha diferencia sería violatorio del principio de igualdad que consagra la norma superior.

Finalmente, es pertinente recordar que en el artículo 1° del Decreto 276 de 2004 se define al Icetex como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Educación Nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente. Y en su artículo 2° se señala como objeto del Icetex el de *“fomentar y promover el desarrollo educativo de la Nación, mediante créditos, así como a través de la canalización de otros recursos y oportunidades nacionales e internacionales, de acuerdo con las políticas, planes y programas trazados por el Gobierno nacional”*. Por lo que en aras de cumplir con el objetivo legalmente propuesto para esta entidad y con los fines constitucionales enunciados, el proyecto de ley presentado debe ser impulsado por el Congreso.

### **3. Consideraciones finales**

Dentro de las reglas mínimas de protección al consumidor financiero que deben atender las entidades vigiladas en relación con las gestiones de cobranza prejudicial tendientes a obtener la recuperación de su cartera, a partir de la entrada en vigencia de la Circular 048 de 1998, la gestión de cobranza prejudicial deberá realizarse dentro del marco de los deberes de información y debida diligencia en la prestación del servicio de que tratan los artículos 97 y numeral 4.1. del artículo 98 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y demás normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, de manera que se respeten los derechos de los consumidores financieros.

Si bien los gastos de cobranza no son de aquellos que se reputan como intereses en los términos de los artículos 65 y 68 de la Ley 45 de 1990, para poder ser trasladados a los deudores, las entidades vigiladas y los terceros autorizados por estas deberán atender las siguientes instrucciones:

1. Las entidades vigiladas deberán asegurarse de que las personas responsables de hacer la gestión de cobro den un buen trato al deudor.
2. Informar a los consumidores financieros de manera clara, precisa y completa, en forma previa y al momento del otorgamiento o desembolso de los créditos, las políticas y mecanismos implementados por cada entidad para efectuar la gestión de cobranza prejudicial, así como los gastos derivados de dicha gestión, junto con sus modificaciones. Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de tener a disposición de los consumidores financieros tal información en cualquier momento.
3. Abstenerse de realizar cobro alguno por concepto de gastos de cobranza prejudicial sin haber desplegado una actividad real encaminada efectivamente a dicha gestión y sin que dichos gastos hayan sido previamente informados a los deudores.
4. Dejar constancia documental de las gestiones realizadas para la recuperación de cartera y de la información que se suministró a los deudores.
5. Efectuar las gestiones de cobro de manera respetuosa y en horarios adecuados para los consumidores financieros. Para efectos de la presente circular, se entenderá por horarios adecuados, aquellos que no afecten la intimidad personal y familiar del deudor.
6. Garantizar que los funcionarios y terceros autorizados para adelantar las gestiones de cobranza, reporten los pagos realizados por el deudor y que éstos se apliquen al crédito en forma inmediata.
7. Expedir comprobante de los pagos realizados por el deudor, indicando en forma detallada la manera como éstos fueron aplicados.



Se considera práctica no autorizada la inobservancia de las instrucciones establecidas en dicha circular y, especialmente, efectuar cobros por concepto de gastos de cobranza a los deudores en forma automática, es decir, por el solo hecho de incurrir en mora o sin mediar gestión alguna tendiente a procurar el recaudo efectivo de la obligación.

El Proyecto de ley número 132 de 2014 Cámara, 141 de 2016 Senado, tiene como propósito contribuir al desarrollo económico y social del país, estimulando al usuario del Icetex, para que no le sean cobradas intermediaciones innecesarias y así se puedan incrementar las posibilidades de permanencia para su graduación en la educación superior. Partiendo de las cifras y teniendo en cuenta que cada vez es mayor el número de estudiantes que infortunadamente no pueden cancelar a tiempo sus obligaciones se hace necesario presentar esta propuesta legislativa donde se busca que los costos del cobro pre jurídico esté a cargo del Icetex y no de los estudiantes.

#### **4. Proposición**

Por las razones y consideraciones anteriormente expuestas, proponemos y solicitamos a los miembros de la plenaria del Honorable Senado de la República, aprobar el informe de ponencia para Segundo debate de Senado, del Proyecto de ley número 141 de 2016 Senado, 132 de 2014 Cámara, *por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejurídico en los créditos educativos del Icetex.*

Cordialmente,

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO Y FORMATO PDF**

#### **TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2016 SENADO, 132 DE 2014 CÁMARA**

*por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejurídico en los créditos educativos del Icetex.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Adiciónese* un párrafo nuevo al artículo 2° de la Ley 1002 de 2005, en el siguiente sentido:

**Parágrafo.** El Icetex asumirá los gastos en que incurra por concepto de la cobranza prejurídica de cartera de créditos educativos hasta el momento en que se presente demanda judicial. El gasto prejurídico de ninguna manera puede ser transferido al deudor.

**Artículo 2°.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO Y FORMATO PDF**

---

