



INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 74 DE 2017 SENADO, 199 DE 2016 CÁMARA

acumulado con el Proyecto de ley número 207 de 2016 Cámara, por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejurídico en los créditos educativos del Icetex.

Bogotá, D. C., 31 de octubre de 2017
Señores
Senado de la República
Comisión Sexta Constitucional Permanente
DOCTOR
JORGE ELIÉCER LAVERDE VARGAS
Secretario Comisión Sexta de Senado
E. S. D.

Referencia:	Proyecto de ley número 199 de 2016 Cámara - acumulado Proyecto de ley número 207 de 2016 Cámara, 74 de 2017 Senado
Asunto:	Informe de ponencia para segundo debate

Respetado doctor:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de la honorable Cámara de Representantes y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el informe de ponencia para segundo debate en Comisión Sexta del Senado al **Proyecto de ley número 199 de 2016 Cámara - acumulado con el Proyecto de ley número 207 de 2016 Cámara, 74 de 2017 Senado, por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejurídico en los créditos educativos del Icetex.**

El presente informe contiene:

- I. Antecedentes legislativos del proyecto.
- II. Objeto del proyecto de ley.

III. Análisis de constitucionalidad y legalidad del proyecto de ley.

IV. Consideraciones.

V. Texto propuesto para segundo debate en Senado.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO

El **Proyecto de ley número 199 de 2016 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 207 de 2016**, fueron presentados por iniciativa del Representante a la Cámara Rodrigo Lara Restrepo, el primero, el día veintitrés (23) de noviembre de 2016 y, el segundo, el día veinticuatro (24) de noviembre de 2016, respectivamente.

El primer proyecto de ley se publicó en la **Gaceta del Congreso** número 1041 de 2016 y el segundo proyecto se publicó en la **Gaceta del Congreso** número 1099 de 2016, siendo remitidos para su correspondiente estudio a la Comisión Sexta de Cámara mediante *Nota Interna* N°. C.S.C.P. 3.6-009/2017, del primero (1º) de febrero de 2017, en la cual se designó al Representante Atilano Alonso Giraldo como ponente para elaborar informe de ponencia en primer debate ante la Comisión Sexta de la Cámara. La ponencia para primer debate fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 248 de 2017.

El ponente presentó una enmienda, que fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 422 de 2017. La enmienda atañe a eliminar los artículos 1º, 2º y 4º a 8º y mantener los artículos 3º y último. Además, concierne a la modificación del título del proyecto que será: *¿por medio del cual se regula el cobro prejurídico en los créditos educativos del Icetex¿*. El catorce (14) de junio de 2017 se le dio debate en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, con la aprobación unánime por parte de los honorables Representantes.

La ponencia para segundo debate fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 595 de 2017. El dos (2) de agosto de 2017, la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de ley de la referencia con una votación mayoritaria. El texto definitivo aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 668 de 2017.

El tres (3) de agosto de 2017 fue remitido por Secretaría General de Cámara al Senado de la República con el fin de que se surtan los debates al interior de dicha entidad.

El dieciséis (16) de agosto de 2017, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de Senado designó como ponente al Senador Ángel Custodio Cabrera. La ponencia para primer debate en Senado fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 767 de 2017. El tres (3) de octubre de 2017 la Comisión Sexta discutió y aprobó por unanimidad el proyecto de ley de la referencia y fue designado como ponente único para discusión en Plenaria de Senado, el Senador Ángel Custodio Cabrera.

II. OBJETO DE LOS PROYECTOS DE LEY ACUMULADOS

El objeto del proyecto de ley de la referencia es adicionar un párrafo nuevo al artículo 2º de la Ley 1002 de 2005, *¿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¿*, correspondiente a establecer que los gastos del cobro prejurídico deben ser asumidos por el Icetex y no por los estudiantes beneficiarios de créditos educativos, tal y como está previsto en la actualidad.

III. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE LEGALIDAD DE LOS PROYECTOS DE LEY ACUMULADOS

En cuanto a la legalidad del proyecto de ley en curso no presenta ningún vicio en su trámite.

Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió.

IV. CONSIDERACIONES

El Icetex es una entidad financiera del Estado, de naturaleza especial, que promueve y financia el acceso, permanencia y graduación en la educación superior en Colombia y en el exterior, a través del crédito educativo, la gestión de recursos de cooperación internacional y de terceros.

El artículo 2º de la Ley 1002 de 2005 establece que 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 cuenta con 652 mil beneficiarios, de los cuales cerca del 90% corresponde a personas de los estratos 1, 2 y 3. Durante el año 2015 se realizaron cerca de 60 mil créditos nuevos, así se ha apoyado desde el 2010 a más de 350 mil estudiantes en todas las modalidades de crédito. En el 2015 la cartera total con recursos propios del Icetex ascendió a 3.5 billones de pesos, discriminada entre las diferentes líneas de crédito.

¿ Cobro prejurídico

Desde el año 2003 el Icetex empezó a realizar el cobro prejurídico y jurídico a los créditos vencidos cuya mora fuere mayor a los 60 o 90 días. La gestión del cobro prejurídico se refiere a actividades como llamadas, visitas al domicilio y demás actividades que impliquen el pago de la deuda, tales como intimidación o acoso (Tabla 1).

Tabla 1: Cobro prejurídico y jurídico

CONSULTAR TABLA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Este proceso lo han realizado casas de cobro jurídico especializadas, debido a que el Icetex no cuenta con la infraestructura ni capacidad para ello. De esta forma, en 2003 el Icetex suscribió contratos con tres (3) firmas de cobranza para la gestión de cobro prejurídico y jurídico por un término de dos (2) años, contratos que fueron prorrogados por un periodo de un (1) año. Al finalizar este contrato, en el año 2006 se realizó un nuevo contrato con cuatro (4) firmas de cobranza que estuvo vigente hasta diciembre de 2010. Estas empresas eran: UT León Asociados e Inveranivo, Covinoc S. A., Promociones y Cobranzas Beta S. A., e Interaudit S. A. En 2013 se llevó a cabo una nueva licitación para contratar hasta seis (6) firmas para prestar este servicio por un periodo de 24 meses. De este proceso se seleccionaron dos (2) firmas de cobranza: León & Asociados y Activabogados. Este contrato se realizó por un valor de \$2.500 millones de pesos.

Los honorarios de las firmas de cobranza, que son asumidos por los estudiantes, se calculan de acuerdo con la edad de vencimiento de los créditos y el monto recaudado por cada una de ellas. Entre mayor sea el tiempo de mora mayor es la tasa de honorarios a cobrar. El Icetex estableció tres rangos para ello y un tope máximo a cobrar. En la última licitación realizada, se fijó una tasa de honorarios promedio de 7,8% (Tabla 2).

Tabla 2: Tasa de honorarios 2014-2015

CONSULTAR TABLA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Fuente: Icetex.

Esto resulta supremamente gravoso para los estudiantes y deudores porque las firmas de cobranza estaban haciendo un negocio millonario con las dificultades y el desempleo de los beneficiarios del Icetex. Las ganancias de las firmas cobranza entre 2007-2013 ascendieron a más de \$30 mil millones de pesos. Estas ganancias parten del recaudo realizado por las firmas, que en ese periodo ascendió a más de \$375 mil millones de pesos y aplicando una tasa promedio de honorarios del periodo de ocho punto siete por ciento (8.7%) (Tabla 3).

Tabla 3: Valor recaudado y honorarios de las firmas de cobranza

CONSULTAR TABLA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Fuente: Icetex. *El recaudo para el año 2009 y 2013 es hasta el mes de agosto.

Ahora bien, desde 2016 el Icetex asumió directamente la gestión del cobro prejurídico, sin embargo, para ello contrató los servicios de un centro de contacto. No obstante, en la práctica es el estudiante quien asume el valor del cobro prejurídico, pues en promedio debe pagar 7.5% del monto recaudado en mora, con el fin de asumir los gastos administrativos de cobranza.

La cartera en cobro prejurídico a abril de 2016 asciende a más de \$236 mil millones de pesos. Esta cartera corresponde a un total de 35 mil obligaciones, que sería, aproximadamente, el número de estudiantes que estarían asumiendo los gastos de cobranza prejurídica y, por lo tanto, ven incrementar su deuda.

En este sentido, la deuda para el estudiante se incrementa en más del 7% por cuenta de los honorarios de las firmas de cobranza o del centro de llamadas de Icetex. Todo lo anterior sin tener consideración de las dificultades de la capitalización de intereses, que hace que un estudiante termine con deudas sumamente elevadas.

Esto es especialmente preocupante para el 20% de la población recién graduada que no logra vincularse a un empleo formal, situación que afecta en mayor medida a los estudiantes que obtuvieron título de formación tecnológica y técnico profesional pues el porcentaje que no encuentra un empleo es del 25% y 41%, respectivamente. Esto

sumado a que el 28% de los recién graduados únicamente encuentra empleo después de 3 meses, periodo suficiente para ingresar en el proceso de cobro prejurídico (Ministerio de Educación^{[1][11]}).

En este orden de ideas, el cobro prejurídico es problemático debido a que son los estudiantes quienes deben asumir los honorarios de las firmas de cobranza. Esta es una carga adicional a las respectivas deudas de los estudiantes y no cumple con su rol de facilitar la movilidad social. Así, los honorarios del cobro prejurídico para un estudiante serían entre el 15% y 20% de su salario mensual de recién graduado.

Por ello, se especificó en la normatividad que los créditos con carácter social deben estar exentos del cobro prejurídico. De esta forma lo subrayó la Corte Constitucional que en la Sentencia C-136 de 1999 del Magistrado Ponente José Gregorio Hernández declaró que el cobro prejurídico en los créditos de vivienda es inconstitucional, al respecto señaló:

¿¿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¿.

¿¿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, que convierten en cometidos imposibles el pago o la disminución de la deuda¿.

En tanto, la Superintendencia Financiera en la Circular Externa número 085 de diciembre de 2000 señala:

¿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¿.

Por su parte, en la Circular Externa número 048 de septiembre 2008 subraya:

¿¿la gestión de cobranza realizada por entidades vigiladas o por terceros autorizados por estas 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¿.

Por este motivo, el proyecto de ley de la referencia busca que los costos asociados al cobro prejurídico no sean asumidos por los estudiantes, sino por el contrario, pretende que estos sean asumidos por el Icetex.

ARTICULADO APROBADO EN PRIMER Y SEGUNDO

DEBATE DE CÁMARA Y COMISIÓN SEXTA SENADO

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN SEXTA CÁMARA	TEXTO APROBADO EN PLENARIA CÁMARA	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN SEXTA SENADO
¿Por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejurídico en los créditos educativos del Icetex¿.	¿Por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejurídico en los créditos educativos del Icetex¿.	¿Por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejurídico en los créditos educativos del Icetex¿.

<p>Artículo 1°. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 2° de la Ley 1002 de 2005, el cual dirá así: Parágrafo 5°. El Icetex, para todos los efectos, asumirá los gastos en que incurra por concepto de la cobranza prejurídica de cartera de créditos educativos hasta el momento en que se notifique el auto admisorio de la demanda.</p>	<p>Artículo 1°. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 2° de la Ley 1002 de 2005, el cual dirá así: Parágrafo 5°. El Icetex, para todos los efectos, asumirá los gastos en que incurra por concepto de la cobranza prejurídica de cartera de créditos educativos hasta el momento en que se notifique el auto admisorio de la demanda.</p>	<p>Artículo 1°. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 2° de la Ley 1002 de 2005, el cual dirá así: Parágrafo 5°. El Icetex, para todos los efectos, asumirá los gastos en que incurra por concepto de la cobranza prejurídica de cartera de créditos educativos hasta el momento en que se notifique el auto admisorio de la demanda.</p>
<p>Artículo 2°. Vigencias y derogatorias. La presente ley entra en vigencia desde el mismo momento de su publicación en el <i>Diario Oficial</i> y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 2°. Vigencias y derogatorias. La presente ley entra en vigencia desde el mismo momento de su publicación en el <i>Diario Oficial</i> y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 2°. Vigencias y derogatorias. La presente ley entra en vigencia desde el mismo momento de su publicación en el <i>Diario Oficial</i> y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

PROPOSICIÓN

Por las razones y consideraciones anteriormente expuestas, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, propongo y solicito a la Plenaria del Honorable Senado de la República, aprobar el informe de ponencia para segundo debate en Senado del Proyecto de ley número 199 de 2016, 207 de 2016 Cámara (acumulados), 74 de 2017 Senado, *por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejurídico en los créditos educativos del Icetex, sin modificaciones.*

Cordialmente;

CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO AL PROYECTO NÚMERO 199 DE 2016, 207 DE 2016 CÁMARA (ACUMULADOS), 74 DE 2017 SENADO

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, el cual dirá así:

Parágrafo 5°. El Icetex, para todos los efectos, asumirá los gastos en que incurra por concepto de la cobranza prejurídica de cartera de créditos educativos hasta el momento en que se notifique el auto admisorio de la demanda.

Artículo 2º. Vigencias y derogatorias. La presente ley entra en vigencia desde el mismo momento de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN REALIZADA EL DÍA 3 DE OCTUBRE DE 2017, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2016, 2 07 DE 2016 CÁMARA (ACUMULADOS), 74 DE 2017 SENADO

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 1º. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 2º de la Ley 1002 de 2005, el cual dirá así:

Parágrafo 5º. El Icetex, para todos los efectos, asumirá los gastos en que incurra por concepto de la cobranza prejurídica de cartera de créditos educativos hasta el momento en que se notifique el auto admisorio de la demanda.

Artículo 2º. Vigencias y derogatorias. La presente ley entra en vigencia desde el mismo momento de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.