

**Sentencia C-391/23 (04 de octubre)**  
**M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar**  
**Expediente: D-15127**

**CORTE DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY 2277 DE 2022,  
QUE CREA UNA CONTRIBUCIÓN PARA EL ICETEX, POR VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS  
DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE.**

### **1. Norma demandada**

**“Ley 2277 de 2022<sup>4</sup>**

*Por medio de la cual se adopta una  
reforma tributaria para la igualdad y la  
justicia social y se dictan otras  
disposiciones*

**DECRETA:**

(...)

**TÍTULO VII**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

---

<sup>4</sup> Publicada en el Diario Oficial No. 52.247 del 13 de diciembre de 2022.

## OTRAS DISPOSICIONES

(...)

**ARTÍCULO 95. Creación de una contribución para beneficiar a los estudiantes que financian sus estudios en educación superior mediante crédito educativo reembolsable con el ICETEX.** Crear la contribución para los estudiantes que financian sus estudios en educación superior con créditos reembolsables con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" – ICETEX–, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización; con la cual se destinarán recursos para financiar la diferencia entre la tasa de interés de contratación y la variación anual del Índice de Precios al Consumidor -IPC- de los créditos otorgados, con el propósito de mejorar las condiciones de sus créditos.

*Sujeto activo.* El sujeto activo será el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" – ICETEX–.

*Sujeto pasivo.* Los sujetos pasivos serán las Instituciones de Educación Superior -IES- que cuenten con estudiantes que financien sus estudios mediante crédito educativo reembolsable con el ICETEX, que no tengan subsidio de tasa y que se (sic) no estén en periodo de amortización.

*Hecho generador.* El hecho generador de la contribución

de que trata este artículo está constituido por el valor de la matrícula a desembolsar a las Instituciones de Educación Superior en la adjudicación y/o renovación de crédito educativo reembolsable a personas naturales que financien su educación superior a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" (ICETEX), en programas de educación superior, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno nacional y que sus créditos no estén en periodo de amortización.

*Base gravable.* La base gravable será el valor de la matrícula a desembolsar a las Instituciones de Educación Superior de acuerdo con lo establecido en el hecho generador de la contribución.

*Tarifa.* La tarifa será la diferencia entre la tasa de interés contratada por el estudiante con el ICETEX y la variación anual del Índice de Precios al Consumidor –IPC– determinado cada inicio de año por el DANE, vigente al momento del giro.

*Beneficiarios.* Son beneficiarios las personas naturales que financien sus estudios mediante crédito educativo reembolsable para el acceso y permanencia en educación superior con el ICETEX, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización.

*Se entiende por amortización aquel periodo en el que no se generan nuevos desembolsos en virtud de la finalización del programa académico, la solicitud de terminación de los desembolsos o, por incurrir en alguna de las causales de terminación establecidas en el Reglamento de Crédito de ICETEX.*

*Causación de la contribución. Se causará por concepto de cada giro de matrícula a las Instituciones de Educación Superior -IES-, para los estudiantes que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización.*

*Fiscalización, determinación y recaudo. El ICETEX realizará las acciones de fiscalización,*

*determinación y recaudo a los sujetos pasivos de esta contribución, la cual se recaudará mediante el descuento al momento del giro y compensará el menor recaudo recibido.*

*Para tal efecto, la Junta Directiva del ICETEX dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Reforma Tributaria, reglamentará la aplicación de los recursos de la contribución.*

*Parágrafo. La contribución establecida en el presente artículo no podrá ser trasladado a las matrículas universitarias. El Ministerio de Educación regulará la materia y realizará la inspección y vigilancia de acuerdo con sus competencias."*

## 2. Decisión

**ÚNICO.** Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, mediante el cual se creaba una contribución para los estudiantes que financian sus estudios en educación superior con créditos reembolsables del ICETEX.

El demandante presentó tres cargos contra la norma demandada: uno por defectos de procedimiento en su formación, y dos por razones de fondo. En relación con el procedimiento, alegó que en la aprobación de esa norma el Congreso de la República violó los principios de consecutividad e identidad flexible porque el artículo no cumplió con la totalidad de los debates que exigen los artículos 157 y 160 de la Constitución Política para que una iniciativa se convierta en ley. En los cargos de fondo señaló que el artículo 95 demandado viola el artículo 338 de la Constitución Política por cuando identifica incorrectamente al sujeto pasivo del tributo y no define con precisión la tarifa del tributo.

Para resolver el asunto, la Sala reiteró su posición respecto a los principios de consecutividad e identidad flexible contenidos en los artículos 157 y 160 de la Constitución, como garantía de un proceso legislativo deliberativo, transparente y representativo. Señaló que, aunque la Constitución permite introducir cambios a un proyecto de ley durante los debates surtidos en plenarios de las cámaras legislativas, estos cambios deben guardar relación temática con lo discutido previamente. Si, por el contrario, los cambios corresponden a una materia autónoma y distinta a los debatido por las comisiones constitucionales permanentes se transgreden los principios mencionados. La Corte subrayó que esta posición cobra especial relevancia en materia tributaria en razón a que la Constitución reserva a la ley el ejercicio de la facultad impositiva del Estado, en el entendido de que no existe impuesto sin representación.

La Sala Plena encontró que en el proceso de aprobación de la disposición demandada en efecto se desconocieron los principios de consecutividad e identidad flexible. Así, la Sala encontró que el artículo 95 no se presentó ni se debatió en las comisiones constitucionales permanentes de asuntos económicos y solo se propuso y aprobó durante los debates de las plenarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República. A pesar de las afirmaciones de entidades gubernamentales que vinculaban el artículo con la finalidad principal de la reforma tributaria, es decir, la obtención de recursos para gastos sociales, la Sala concluyó que tal argumento no excusa la falta de un debate integral en todas las fases del proceso legislativo.

Por las razones expuestas, la Sala Plena decidió que el artículo 95 debía ser declarado inexecutable. En consecuencia, se abstuvo de resolver los cargos asociados con la presunta violación del artículo 338 de la Constitución Política por sustracción de materia.

En este caso, el ICETEX había solicitado a la Corte que, en el evento de declarar inexecutable la norma se difirieran los efectos de la decisión por tres años. La Corte encontró que en este caso no se cumplían las condiciones decantadas en la jurisprudencia para ejercer la facultad excepcional de modular los efectos temporales de las sentencias de inconstitucionalidad, por lo que negó la solicitud.

Con todo, la Sala Plena resaltó la importancia de que el Gobierno y el Congreso de la República cumplan el mandato previsto en el artículo 69 de la Constitución Política, consistente en facilitar mecanismos financieros que posibiliten el acceso de todas las personas a la educación superior. Para el efecto, es necesaria una regulación especial del crédito educativo que contenga normas expresas para que el mercado financiero, especialmente aquél en el que interviene el ICETEX considere, por lo menos, la condición

de iliquidez temporal en la que se encuentra un estudiante mientras cursa y culmina sus estudios, y reconozca que en el crédito educativo la capacidad de pago del deudor aumenta conforme logra vincularse al mercado de trabajo y consolidar una posición en este en cuanto culmina los estudios financiados. Por lo tanto, de nuevo instó al Congreso de la República a desarrollar una legislación que aborde adecuadamente el crédito educativo, de manera diferente a las demás modalidades de crédito, y facilite el acceso a la educación superior para todos.