



COMUNICADO

COMUNICADO 28

Septiembre 1 de 2022

**Sentencia C-308-22**

**M.S. Antonio José Lizarazo Ocampo**

**Expediente: D-14.622**

**CORTE DECLARA EXEQUIBLE CAPITALIZACIÓN DE INTERESES EN CRÉDITOS EDUCATIVOS DE LARGO PLAZO Y EXHORTA AL GOBIERNO NACIONAL A REGULAR EL CRÉDITO EDUCATIVO PARA EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

**1. Norma acusada**

**DECRETO 663 DE ABRIL 2 DE 1993**

Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración

El presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 35 de 1993, DECRETA:

[...]

PARTE CUARTA

NORMAS ESPECIALES APLICABLES A LAS OPERACIONES DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO

Capítulo I

DISPOSICIONES ESPECIALES RELATIVAS A LAS OPERACIONES AUTORIZADAS

[...]

“Artículo 121. SISTEMAS DE PAGO E INTERESES. 1. Capitalización de intereses en operaciones de largo plazo. En operaciones de largo plazo los establecimientos de crédito podrán utilizar sistemas de pago **que contemplen la capitalización de intereses**, de conformidad con las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

2. Sistemas de pago alternativos para créditos de mediano y largo plazo. Las entidades que concedan créditos de mediano o largo plazo denominados en moneda legal deberán ofrecer a los usuarios sistemas de pagos



alternativos con las siguientes características:

a. Un sistema de créditos que contemple en cada año el pago total de los intereses causados en el período, o

b. Un sistema que ofrezca como beneficio para el deudor programas de amortización que contemplen la capitalización de intereses conforme al artículo 886 del Código de Comercio y de acuerdo con las condiciones que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

La Superintendencia Bancaria vigilará el cumplimiento de la presente norma de tal manera que las entidades que otorguen créditos de mediano y largo plazo ofrezcan, a elección de los usuarios, los sistemas establecidos en este numeral.

3. Límites a los intereses. De conformidad con el artículo 64 de la Ley 45 de 1990 y para los efectos del artículo 884 del Código de Comercio, en las obligaciones pactadas en unidades de poder adquisitivo constante (UPAC) o respecto de las cuales se estipule cualquier otra cláusula de reajuste, la corrección monetaria o el

correspondiente reajuste computará como interés.

En cualquier sistema de interés compuesto o de capitalización de intereses se aplicarán los límites previstos en el mencionado artículo. Sin embargo, dichos límites no se tendrán en cuenta cuando se trate de títulos emitidos en serie o en masa, cuyo rendimiento esté vinculado a las utilidades del emisor.

Parágrafo. Toda tasa de interés legal o convencional en la cual no se indique una periodicidad de pago determinada se entenderá expresada en términos de interés efectivo anual [se resalta el aparte que se demanda].



## 2. Decisión

**PRIMERO.** Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “que contemplen la capitalización de intereses”, contenida en el artículo 121 del Decreto Ley 633 de 1993, “Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO. EXHORTAR** al Gobierno Nacional a que, en ejercicio de sus competencias y en los términos de la parte motiva de esta providencia, regule el crédito educativo para el acceso a la educación superior, sin perjuicio de que adicionalmente promueva la legislación que considere indispensable para el cumplimiento del mandato contenido en el inciso cuarto del artículo 69 de la Constitución.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Corte decidió la demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “que contemplen la capitalización de intereses”, contenida en el artículo 121 del Decreto Ley 633 de 1993. Dicha expresión, según el demandante, permite que las entidades financieras capitalicen intereses en créditos educativos de largo plazo, habilitación que sería contraria al principio de igualdad (artículo 13 de la Constitución) y desconocería el deber estatal de promover el acceso a la educación, en especial, a la educación superior (artículos 67 y 69 de la Constitución).

Antes de abordar el estudio de fondo de los cargos de la demanda, la Corte precisó que, como consecuencia de lo resuelto respecto de la citada expresión en la Sentencia C-747 de 1999, se configura la cosa juzgada formal y relativa, pero que ello no le impide emitir un pronunciamiento de fondo, por cuanto, (i) se demanda una norma distinta de la que fue objeto de estudio en la citada sentencia, y (ii) el parámetro de control constitucional en ambos casos es distinto.

Por otra parte, en atención a la solicitud que le hicieron algunas entidades y el Viceprocurador General de la Nación, en el sentido de declararse inhibida por ineptitud de la demanda, la Corte concluyó que efectivamente el cargo por el presunto desconocimiento del principio de igualdad no resultaba apto. En consecuencia, sólo examinó el cargo por

desconocimiento del deber estatal de promover el acceso a la educación, en especial, a la educación superior.

Sobre el particular, la Corte precisó que la expresión demandada forma parte de la regulación sobre sistemas de pago que contemplen la capitalización de intereses en operaciones de largo plazo que realicen los establecimientos de crédito, la cual se encuentra contenida en el artículo 121 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Se trata, en consecuencia, de una medida legislativa que, aunque no contempla ni regula la especificidad del crédito educativo, ni sus diversas modalidades, es aplicable al crédito educativo de largo plazo por no ser incompatible con los artículos 67 y 69 de la Constitución.

Para la Sala, *(i)* la medida legislativa objeto de escrutinio persigue una finalidad constitucional importante, que, en el marco de la regulación de las operaciones de los establecimientos de crédito, cuando tiene por objeto otorgar créditos educativos (en operaciones de largo plazo) se relaciona con el deber estatal de facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso a la educación (en especial, a la educación superior), *(ii)* es idónea para lograr esta finalidad, ya que la posibilidad de capitalizar intereses en los créditos educativos no solo facilita, en algunos casos, el acceso a la educación, y en especial a la educación superior, y, finalmente, *(iii)* no es evidentemente desproporcionada para tal cometido, entre otras razones, porque el sistema de capitalización de intereses es optativo.

La Corte constató, sin embargo, conforme a los datos y estadísticas de crédito educativo aportadas al proceso, la existencia de una problemática en esta materia que requiere la intervención estatal a efectos de dar pleno cumplimiento al artículo 69 de la Constitución, en cuanto le impone al Estado el deber de facilitar “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”, razón por la que exhortó al Gobierno Nacional para que, en el marco de sus competencias, regule el crédito educativo para el acceso a la educación superior, sin perjuicio de que adicionalmente promueva la legislación que considere indispensable para el cumplimiento del citado mandato constitucional.

#### **4. Salvamentos o aclaraciones de voto**

La Magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** salvó su voto, el Magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** lo aclaró y las magistradas y magistrados **NATALIA ÁNGEL CABO, HERNÁN CORREA CARDOZO (E), ALEJANDRO**

**LINARES CANTILLO, PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA y JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** se reservaron la posibilidad de aclarar sus votos en la presente decisión.

La **magistrada Diana Fajardo Rivera salvó el voto**. En su criterio la disposición demandada, que permite la capitalización de intereses por parte de las entidades financieras, debió declararse inexecutable en los créditos educativos de las personas que pertenecen a los estratos 1, 2 y 3 y que acceden a la educación técnica, tecnológica y de pregrado, por vulnerar el derecho a la educación superior y el deber del Estado de promoverla (artículos 67 y 69 de la Constitución Política).

A juicio de la magistrada Fajardo Rivera la educación es un *metaderecho* que está ligado a la dignidad humana, permite el acceso al conocimiento, al desarrollo social, cultural y económico, la movilidad social y por ende contribuye a realizar otros derechos como la igualdad de oportunidades, el trabajo digno, el mínimo vital, la seguridad social, entre otros.

Refirió que la jurisprudencia constitucional ha sido pacífica en considerar que la educación es esencial en la construcción de la equidad y la justicia social y que de acuerdo a los mandatos constitucionales el Estado debe asignar recursos públicos, vía gasto social, para garantizar el acceso y permanencia al sistema educativo, por lo que ese debió ser el enfoque de análisis de la decisión.

Específicamente sostuvo que como el reproche del demandante se fundaba en la afectación de la capitalización de intereses en el acceso a la educación superior, la mayoría de la Sala debió resolver si la dimensión de **accesibilidad** se veía afectada, es decir si dicha medida i) promueve el ingreso al sistema educativo, ii) si lo hace en condiciones de igualdad, iii) si no reproduce tratos discriminatorios y iv) si facilita la incorporación de las personas que tienen mayores obstáculos para su disfrute desde el punto de vista geográfico y económico.

Como la demanda además se fundó en que dicha capitalización de intereses es una medida económica, con impacto grave sobre la educación, que además de ser un derecho fundamental, es un servicio público y un deber social del Estado y, al haber acreditado *prima facie* que esa figura podría afectar de manera desproporcionada la educación superior, correspondía ser estricto en el análisis.

A partir de esas consideraciones la magistrada Fajardo Rivera expuso que las sociedades inequitativas se caracterizan porque las personas más

vulnerables no reciben las mismas oportunidades de acceso, calidad y cobertura en el servicio educativo y esto impacta de forma grave a quienes, además, se encuentran en espacios geográficos periféricos, así como a las mujeres y a los grupos étnicamente diferenciados quienes deben hacer más esfuerzos para poder educarse. Esto prolonga el círculo de pobreza.

Señaló que los jóvenes de escasos recursos, generalmente, no tienen acceso a educación previa de alta calidad, lo que les dificulta su ingreso a instituciones superiores públicas en las que deben competir por cupos escasos. Esa distribución social del capital escolar, sumada a la desfinanciación estatal de la educación superior pública y a su escasa oferta institucional, ha conllevado a la financiación indirecta de la educación superior privada o no oficial, y a perpetuar que se transfieran a los estudiantes más vulnerables y sus familias los costos de la educación.

Si bien la magistrada Fajardo Rivera indicó que es legítimo que en la búsqueda de mecanismos de financiamiento para ampliar la educación una de las estrategias sea la de otorgar créditos educativos para el pago de matrícula o sostenimiento de los estudiantes, incluso en instituciones privadas, tal derecho no puede tener trato de un bien de consumo y seguir las lógicas del mercado. Por ende, resaltó que era necesario que la Sala Plena revisara la forma en la que los créditos educativos operan. Particularmente refirió que debió analizarse, de acuerdo con la Sentencia C-363 de 2000, las reglas que esta misma Corte ha señalado en relación con la capitalización de intereses y el efecto que produce convertir intereses en capital para luego, nuevamente, cobrar intereses.

Destacó que en la Sentencia C-747 de 1999, se determinó que dicha figura, en principio no se contrapone al texto de la Constitución, sin embargo, se explicó que es posible que su aplicación si pueda ser incompatible con el texto superior cuando interfiere injustificadamente con el goce, disfrute y ejercicio de derechos fundamentales, como sucedió con los créditos de vivienda.

Advirtió que en esta oportunidad la Corte se enfrentaba a similar dilema, pero trasladado a la financiación de los créditos educativos, a través de esta modalidad, así como su afectación a la educación superior y al deber del Estado de promoverla. Destacó que, aunque la Sala Plena, de forma mayoritaria, estimó que se trataba de una medida idónea para ampliar el acceso y necesaria, dado que de eliminarse los estudiantes se verían avocados a cancelar en modalidades menos favorables sus créditos, se aparta de dichas conclusiones, en atención a que si es posible considerar medidas menos lesivas de este derecho, como ya lo planteó el Congreso en el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 al establecer que el Gobierno nacional debía regular un mecanismo de financiación

de créditos educativos de largo plazo que excluyera la capitalización de intereses.

De un lado explicó que la medida no es idónea y en cambio sí es regresiva. Enfatizó en que la propia sentencia de la que se aparta, acoge las cifras dadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como por la Superintendencia Bancaria en las que se señala que, de todas las modalidades de créditos educativos, la capitalización de intereses es la que genera un costo mayor en el pago del crédito educativo, que supera hasta más de dos veces el valor prestado, e incluso la ponencia acepta que estos valores pueden ser excesivos. Pese a ello no se incorporan razones para admitir tal circunstancia, ni por qué los créditos educativos deben seguir las lógicas del mercado. La decisión tampoco evidencia el desajuste estructural que ello supone y el impacto diferenciado en las poblaciones más vulnerables.

La magistrada Fajardo Rivera expuso que la información del Sistema Nacional de Información de Educación Superior (Snies), el Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (Spadies), así como el del Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) y el del ICETEX, debió utilizarse para caracterizar la población que accede a dichas modalidades de créditos y la forma en la que los impacta.

A partir del sistema de esta última entidad refirió que, en la actualidad 332.527 personas utilizan créditos para acceder a la educación, de esos 318.519 créditos se utilizan para cubrir la matrícula y 13.744 para el sostenimiento y de ellos solo el 38,89% tienen subsidio a la tasa. La mayoría de ellos están dirigidos a satisfacer los costos de los programas de pregrado y el 56,73% se otorgan a las mujeres. Adicionalmente, estos créditos se concentran en un 68,15% en los estratos socioeconómicos<sup>1</sup> 1 y 2, es decir que, el mayor porcentaje de créditos es otorgado a personas que se encuentran en una condición económica precaria.

Afirmó entonces que, bajo ese panorama, y con las cifras oficiales, se podía concluir que las personas más vulnerables, particularmente mujeres, deben pagar sus estudios superiores de pregrado a través de una modalidad de crédito que implica mayores costos. Esto para la magistrada Fajardo Rivera es regresivo y no encuentra justificación en la idea de que el Estado carece de recursos, pues en todo caso este no puede obstaculizar el disfrute y, en cambio si puede adoptar mediante política pública, o desarrollo legal, mecanismos de crédito, a largo plazo, para los estudiantes de más bajos recursos, con enfoque de género, y

---

<sup>1</sup> Vale la pena precisar que, aunque el criterio de estrato socioeconómico es sujeto de múltiples debates, es el indicador con el que actualmente se cuenta para efectos de reconocimiento de múltiples subsidios o apoyos del estatales.

adecuar los que se rigen actualmente por la figura de capitalización de intereses.

Recordó que incluso la capitalización de intereses ya había sido excluida de programas de alivios del ICETEX, como se señala en el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 y que lo que debió hacer la Corte, en esta oportunidad fue diferir los efectos de la inexecutable para que, atendiendo la necesidad de buscar fuentes de financiamiento y en virtud del principio constitucional de solidaridad (artículos 1 y 95 de la Constitución Política), tanto el Gobierno nacional, como el Congreso de la República establecieran un nuevo marco legal que concretara el propósito aplazado del artículo 69 superior, sin contemplar la figura de la capitalización de intereses en créditos educativos de los estratos 1, 2 y 3 y en los programas técnicos, tecnológicos y de pregrado, por ser incompatible con la Constitución Política.

Por su parte, el magistrado **Jorge Enrique Ibáñez**, si bien estuvo de acuerdo con la declaración de la executable de la expresión normativa demandada, aclaró el voto en relación con algunas de las consideraciones y fundamentos que motivaron la decisión de constitucionalidad.