

Documento Técnico de Sustento

Actualización del Manual de Cobro Persuasivo y Cobro Coactivo del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – “Mariano Ospina Pérez” ICETEX

Líder/es del proyecto:
Ana Lucy Castro Castro

Equipo del proyecto:
Sandra Grisel Zuleta Hurtado
Luz Mary Aponte Castellanos
Johanna Carolina Castaño Gonzalez
Edwar Fernando Moyano Montañez
Bernardo Andrés González Solarte

Área líder del proyecto:
Oficina Asesora Jurídica

Área que implementa el proyecto:
Oficina Asesora Jurídica

Presentado por:
Ana Lucy Castro Castro
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Bogotá, junio de 2025

Tabla de contenido

Introducción	3
1. Objetivos de la actualización.....	4
1.1. Modernización	4
1.2. Actualización	4
2. Justificación Jurídica.....	4
2.1. Fundamento Constitucional	4
2.2. Normativa relevante	4
2.3. Jurisprudencia	5
2.4. Política de Mejora Normativa - PMN.....	6
3. Justificación técnica y operativa.....	6
3.1. Estandarización y seguridad jurídica	6
3.2. Incorporación de tecnología	6
3.3. Mejora en la gestión de cartera	6
4. Beneficios de la actualización	6
5. Alcance de la actualización	7
6. Fortalecimiento institucional.....	7
Conclusiones	8

Introducción

Desde la expedición de la Resolución 666 del 11 de agosto de 2009 que reglamentó el procedimiento coactivo en el ICETEX, el marco jurídico colombiano ha experimentado múltiples transformaciones en relación con el cobro coactivo, es por ello que la necesidad de alinearse con nuevas leyes como el CPACA (Ley 1437 de 2011), el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) y la Ley de Transparencia (Ley 2195 de 2022) entre otras, junto con los avances tecnológicos como la digitalización y las notificaciones electrónicas, exigen una actualización inmediata del manual de cobro coactivo vigente.

Por lo anterior, el presente documento técnico tiene como finalidad sustentar la necesidad de actualizar el Manual de Cobro Coactivo del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – “Mariano Ospina Pérez” - ICETEX en cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, transparencia y debido proceso. Lo anterior, teniendo en cuenta que la última reglamentación vigente sobre el procedimiento coactivo en la entidad fue expedida mediante la Resolución 666 del 11 de agosto de 2009, ha quedado desactualizada frente a los cambios normativos, tecnológicos y jurisprudenciales ocurridos en los últimos años.

1. Objetivos de la actualización

1.1. Modernización

Modernizar el procedimiento de cobro coactivo del ICETEX, garantizando legalidad, eficiencia, transparencia y respeto por los derechos de los deudores. El nuevo manual incorpora estándares modernos de gestión pública y permite una actuación más ágil y efectiva.

1.2. Actualización

Actualizar integralmente el procedimiento de cobro coactivo del ICETEX con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la sostenibilidad financiera de la entidad, optimizando la recuperación de cartera pública y garantizando el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, economía y debido proceso (art. 209 C.P.). Esta actualización busca armonizar el procedimiento coactivo con el marco normativo vigente, incluyendo la Ley 1437 de 2011, la Ley 1564 de 2012, la Ley 2195 de 2022 y el Estatuto Tributario, e incorporar herramientas tecnológicas, criterios de trazabilidad y estándares modernos de gestión pública. El nuevo manual permitirá una actuación más ágil, transparente y estratégica, alineada con los objetivos estratégicos del ICETEX y con las exigencias de los entes de control.

2. Justificación Jurídica

2.1. Fundamento Constitucional

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa debe desarrollarse con fundamento en los principios de eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Estos principios exigen que los procedimientos administrativos, incluidos los de cobro, se mantengan actualizados y alineados con el marco normativo vigente.

2.2. Normativa relevante

Desde la expedición de la Resolución 666 de 2009, se han promulgado normas que impactan directamente el procedimiento de cobro coactivo, entre ellas tenemos:

- ✓ Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA que introdujo principios y reglas modernas sobre el debido proceso administrativo, notificaciones electrónicas, y facultades de las autoridades administrativas, que deben reflejarse en los manuales de procedimiento.
- ✓ Ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso, aunque de naturaleza judicial, es una norma que ha influido de manera importante en la interpretación de figuras como el embargo, secuestro y remate, que también se aplican en el cobro coactivo.

- ✓ Ley 2195 de 2022 – Transparencia y lucha contra la corrupción. Es una norma que refuerza la obligación de las entidades públicas de contar con procedimientos claros, actualizados y auditables, lo que incluye a los manuales de cobro.
- ✓ Ley 2294 de 2023 – Plan Nacional de Desarrollo, que introdujo disposiciones sobre gestión de cartera pública y mecanismos de recuperación de recursos, que deben ser tenidos en cuenta por entidades como el ICETEX
- ✓ Ley 1066 de 2006 – Normalización de la cartera pública, que establece la facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas.
- ✓ Estatuto Tributario Nacional (arts. 823 y siguientes) – Facultades de cobro coactivo.
- ✓ Decreto 4473 de 2006, compilado en el Decreto 1625 de 2016 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria, determinó que el reglamento interno de recaudo de cartera de las entidades públicas deberá contener como mínimo los siguientes aspectos tales como: *“(i) Funcionario competente para adelantar el trámite de recaudo de cartera en la etapa persuasiva y coactiva, de acuerdo con la estructura funcional interna de la entidad. (ii) Establecimiento de las etapas del recaudo de cartera, persuasiva y coactiva. (iii) Determinación de los criterios para la clasificación de la cartera sujeta al procedimiento de cobro coactivo, en términos relativos a la cuantía, antigüedad, naturaleza de la obligación y condiciones particulares del deudor entre otras”*

Las anteriores normas indicadas, han introducido nuevas obligaciones, procedimientos y herramientas que deben ser incorporadas en el manual institucional de cobro persuasivo y de cobro coactivo.

2.3. Jurisprudencia

La jurisprudencia del Consejo de Estado (Concepto con radicado N° 11001-03-06-000-2007-00052-00(1835) emitido el 9 de agosto de 2007) reiteró que *“La jurisdicción coactiva fue definida como un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales. (...)”*

2.4. Política de Mejora Normativa - PMN

La actualización del Manual de Cobro Coactivo del ICETEX se enmarca en el cumplimiento del objetivo de la Política de Mejora Normativa de la entidad, la cual busca promover el uso de herramientas y buenas prácticas regulatorias para lograr que las normas expedidas por la entidad contengan parámetros de calidad técnica y jurídica.

De acuerdo con la guía de la Política de Mejora Normativa de la entidad, se deben revisar periódicamente los actos administrativos de carácter general, con el fin de identificar los que merecen intervención regulatoria para asegurar su pertinencia frente a los cambios normativos, tecnológicos e incluso sociales. En este sentido, el ICETEX, como entidad financiera de carácter especial, tiene la responsabilidad de revisar y actualizar su manual de cobro coactivo, expedido mediante la Resolución 666 del 11 de agosto de 2009.

De igual manera, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, adoptado por el ICETEX, incluye la mejora normativa como uno de sus pilares. Es por ello que la actualización del manual de cobro coactivo es una acción concreta que da cumplimiento a este componente, fortalece la gobernanza institucional y mejora la calidad regulatoria.

3. Justificación técnica y operativa

3.1. Estandarización y seguridad jurídica

Un manual de cobro persuasivo y de cobro coactivo actualizado permite que todos los funcionarios encargados del cobro actúen bajo los mismos lineamientos, reduciendo errores, discrecionalidad y riesgos de nulidad en los procesos. Esto mejora la eficiencia y la trazabilidad de las actuaciones administrativas.

3.2. Incorporación de tecnología

La transformación digital del Estado exige la incorporación de medios electrónicos, notificaciones digitales, firmas electrónicas y sistemas de información en los procedimientos de cobro.

3.3. Mejora en la gestión de cartera

Una normativa actualizada permite optimizar la recuperación de cartera vencida, reducir tiempos de respuesta y aumentar la eficiencia institucional.

4. Beneficios de la actualización

- ✓ Alinear el procedimiento coactivo con el marco normativo vigente.
- ✓ Incorporar herramientas tecnológicas y buenas prácticas.
- ✓ Fortalecer la transparencia.

- ✓ Garantizar el respeto al debido proceso y los derechos del beneficiario/deudor.
- ✓ Mejorar la eficiencia en la recuperación de recursos públicos.

5. Alcance de la actualización

La actualización del manual de cobro persuasivo y de cobro coactivo incluirá, entre otros aspectos:

- ✓ Definición, antecedentes, consideraciones
- ✓ Aspectos generales
- ✓ Cobro persuasivo
- ✓ Las facilidades de pago
- ✓ El procedimiento de cobro coactivo
- ✓ Las medidas cautelares
- ✓ Extinción de las obligaciones
- ✓ De la clasificación de la cartera
- ✓ Prescripción de la acción de cobro
- ✓ Transición vigencia y derogatoria

6. Fortalecimiento institucional

El ICETEX, como entidad financiera de carácter especial que administra recursos públicos destinados a la educación, cuyo objeto es 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, debe contar con herramientas sólidas para recuperar cartera vencida sin tener que acudir a la justicia ordinaria. Es por ello que el manual de cobro persuasivo y de cobro coactivo es una herramienta clave para ejercer esa jurisdicción coactiva de forma autónoma, ágil y legal.

Conclusiones

El manual de cobro persuasivo y de cobro coactivo no es solo un requisito legal, es una herramienta estratégica para garantizar que el ICETEX recupere recursos de manera eficiente, justa y conforme al ordenamiento jurídico colombiano.

La actualización del Manual de Cobro Coactivo del ICETEX representa una decisión estratégica orientada a fortalecer la gestión institucional, garantizar la seguridad jurídica y optimizar la recuperación de cartera pública. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, la Ley 1066 de 2006, el Estatuto Tributario y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), esta actualización responde a la necesidad de armonizar los procedimientos internos con el marco normativo vigente y los estándares de eficiencia del Estado colombiano.

La Resolución 666 del 11 de agosto de 2009, actualmente vigente, no contempla los avances normativos, tecnológicos ni jurisprudenciales de los últimos años, lo que genera riesgos operativos, fiscales y reputacionales para la entidad. La adopción de un nuevo manual permitirá incorporar herramientas digitales, fortalecer el debido proceso, estandarizar actuaciones administrativas y mejorar la trazabilidad y transparencia en el ejercicio de la jurisdicción coactiva.

Expedir la nueva resolución que derogue el marco normativo interno anterior y adopte el nuevo Manual de Cobro Persuasivo y Cobro Coactivo actualizado, como un instrumento esencial para el cumplimiento de los fines misionales del ICETEX y la sostenibilidad financiera de sus programas.

Desde la expedición de la Resolución 666 de 2009, han surgido nuevas leyes, jurisprudencia y tecnologías que deben incorporarse al procedimiento. Contar con un manual de cobro persuasivo y de cobro coactivo actualizado permite integrar estos avances y mantener la entidad a la vanguardia.

La actualización del Manual de Cobro Coactivo del ICETEX no solo responde a una necesidad jurídica y operativa, sino que constituye una obligación institucional en el marco de la Política de Mejora Normativa, contribuyendo a una administración más moderna, segura y orientada a resultados.