



CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Parámetros normativos / ESTADO DE EXCEPCIÓN – Control político / ESTADO DE EXCEPCIÓN – Control judicial / ESTADO DE EXCEPCIÓN – Límites a las facultades excepcionales del Gobierno

[M]ás allá de los requisitos de modo, tiempo y lugar a los que se supeditó la procedencia de la declaratoria del estado de excepción incluido en la Carta – guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social y ecológica –, los Asambleístas de 1991 confeccionaron un sistema de control que buscó superar los abusos del pasado y la salvaguarda de los derechos fundamentales de la ciudadanía, en una fórmula híbrida que amalgamó una fiscalización de origen político y judicial (constitucional y de legalidad) sobre las actuaciones del Ejecutivo, como medidas para limitar la maximización de sus poderes en estas circunstancias. (...). [E]l Texto Superior de 1991 consagró instrumentos con los cuales se pretendió fiscalizar no solo la declaratoria del estado de guerra exterior – supeditando su procedencia a la autorización previa del Senado, “...salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión” –, sino, a la vez, la segunda de las prórrogas de la conmoción interior, al exigir el concepto previo y favorable de esa misma cámara legislativa. En palabras del Alto Tribunal Constitucional, “...el acentuado control político que ejerce el Congreso en los estados de excepción cumple una función democrática de contrapeso al poder ampliado que adquiere el presidente”. Ahora bien, las notas del fortalecimiento del sistema de fiscalización del derecho excepcional introducido en la Constitución de 1991 se vieron complementadas por lo ocurrido en materia judicial. La competencia para la revisión de la juridicidad de los decretos con fuerza de ley adoptados durante los estados de excepción fue atribuida a la naciente Corte Constitucional. (...). El surgimiento de la Corte Constitucional y, en especial de la doctrina judicial que apareció con ésta, alteró este alcance formal, transformándolo en un control material que se ocupó del contenido mismo de los decretos legislativos. (...). Esta filosofía del Constituyente, tendiente a lindar el comportamiento del Ejecutivo central en los estados de excepción, fue rápidamente acogida por el legislador estatutario de 1994, a través de la aprobación de la Ley 137, por medio de la cual se regularon en Colombia los estados de excepción, atendiendo al mandato contenido en el artículo 152 de la Carta. (...). [L]a Ley en cita se encargó de establecer parámetros claros y limitantes, dentro de los cuales el Gobierno pudiera ejercer sus competencias extraordinarias, con reglas claras de temporalidad, materia, deberes –incluso dentro del esquema de la convencionalidad-, de garantías de derechos y libertades y de los instrumentos de control a los que sus decisiones extraordinarias serían sometidas, a saber: (i) principios orientadores para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas al Gobierno en los estados de excepción – v. gr., necesidad y proporcionalidad, de conformidad con sus artículos 11 y 13–; (ii) asuntos proscritos de ser suspendidos en el marco de situaciones anómalas –por ejemplo, la prohibición de suspender las garantías judiciales para la protección de algunos derechos fundamentales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 5 de ese cuerpo normativo; (iii) deberes de información a los organismos internacionales tras la declaratoria de los estados de excepción –el artículo 16 hace referencia a los secretarios generales de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos–; (iv) y, finalmente, controles judiciales que trascendieron la Carta Política de 1991, completando entonces la ingeniería constitucional desarrollada con anterioridad, a través de la concepción de un control inmediato de legalidad en cuyo centro se encuentra el ejercicio de la función administrativa en el marco de los estados de excepción. En otros términos, el legislador estatutario concibió, a la imagen del control automático de



constitucionalidad desarrollado por la Corte, un instrumento de fiscalización de la función administrativa, con el que se buscó la cumplida ejecución de las medidas adoptadas en los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República y sus ministros, y cuyo propósito, en palabras del máximo tribunal constitucional, se circunscribió a limitar el "...poder de las autoridades administrativas...", siendo una medida eficaz con la cual se impide "la aplicación de normas ilegales."

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Generalidades / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Requisitos formales y materiales

[E]l Consejo de Estado reconoció que, si bien la inexecutable de los decretos legislativos conllevaba, por contera, el decaimiento de las medidas administrativas generales adoptadas con fundamento en ellos, dicha circunstancia no impedía el desarrollo del control inmediato de legalidad respecto de los efectos producidos durante el periodo en que estuvieron vigentes. (...). En ese mismo sentido, y acentuando el carácter autónomo e independiente del control inmediato, la Sala de lo Contencioso Administrativo sostuvo que su procedencia no estaba supeditada al pronunciamiento previo de la Corte Constitucional sobre los decretos legislativos que declaraban y adoptaban las medidas para conjurar los hechos que habían llevado a la declaratoria de las situaciones de excepción plasmadas en el texto de la Carta Política de 1991 y sobre los cuales las autoridades administrativas expedían los respectivos actos administrativos controlados por la jurisdicción contenciosa. (...). Se trata así de un mecanismo judicial de carácter excepcional, en el que el principio de la jurisdicción rogada es morigerada la ausencia de una demanda formal –como ocurre con los demás medios de control, en acatamiento del derecho de acción que los faculta a tocar las puertas de la Justicia–, la oficiosidad de su asunción, en tanto en los vocativos en los que se discute la legalidad del acto administrativo se impone la rogación de parte y a la vez por el origen o la fuente de los argumentos sobre los cuales se emprenderá el examen del acto, que se centra, en exclusiva, en una correlación entre Decreto Declaratorio del estado de excepción, los decretos legislativos devenidos de éste y el acto administrativo que se controla por parte del juez. (...). [S]u espectro de análisis abarca los aspectos formales y materiales o sustanciales o de fondo, ya que el margen de "discrecionalidad" que otorga la situación de anormalidad, dentro del Estado de Derecho, no puede quedar al garete y debe responder y descansar, en forma cuidadosa, sobre las razones y motivaciones de la declaratoria de la medida de Estado de Emergencia. (...). [S]e indica por la Sala que ese control de legalidad inmediato y automático, se bifurca en dos aspectos centrales y generales, que agrupan a los factores formales y materiales y, que en últimas, se ejercen sobre los siguientes subcontroles, se hace referencia, para los aspectos formales: (i) a un control de competencia; (ii) a un control de motivación o causa; (iii) a un control de comprobación (fundamentos fácticos) y (iv) a un control de finalidad; aparejados claro está con los requisitos formales; mientras que para los aspectos materiales, se presentan los controles de (v) calificación jurídica o conexidad y necesidad y (vi) control de elección o de proporcionalidad y transitoriedad.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Requisito de competencia

Dentro de la teoría de los vicios de nulidad de los actos administrativos, el de incompetencia resulta ser un vicio externo que, lejos de preocuparse por las "reflexiones internas" que llevaron a la decisión, centra su análisis en establecer si, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, la autoridad administrativa al origen del acto estaba debidamente facultada para su expedición. El control de



competencia, afincado en que la autoridad que expide el acto debe estar dotada de las atribuciones legales o constitucionales no solo para expedir una manifestación de voluntad de la administración con efectos jurídicos, sino que sean de estirpe general e incluso de ser necesario debe evaluarse la competencia territorial, la competencia sobre la regulación de la materia, contenido o naturaleza de la decisión, eso incluye la jerarquía y el nivel del cargo y todos aquellos factores que regentan el marco de las atribuciones de la autoridad que expide el acto. Así, la discusión gravita en torno de la aptitud legal del sujeto activo que adopta la decisión administrativa, mediante la cual se crea, modifica o extingue una situación jurídica particular o general, esto es, alrededor del cuestionamiento de la existencia de disposiciones normativas que validen o justifiquen su actuar. (...). [L]a Sala observa que el referido acto administrativo, con el que se adoptan medidas para materializar de manera eficiente y oportuna la necesaria reglamentación específica que establezca los lineamientos para dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto Legislativo 467 de 2020, en cuanto a la incorporación de los recursos necesarios para apoyar los créditos educativos en el presupuesto de la entidad, los criterios de asignación de los auxilios, los mecanismos operativos para su divulgación y atención al ciudadano, así como las acciones que materialicen los auxilios otorgados en la cartera de la entidad, todo dentro del contexto del Estado de Emergencia y frente a la propagación de la pandemia del COVID-19, es una de aquellas decisiones permitidas normativamente a la Junta Directiva del ICETEX, al tenor de las normas ya vistas.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Requisito de motivación o de causa

El control de motivación o de causa implica el análisis de la razón de ser del acto, de su soporte idóneo del que se parte al cotejar los fundamentos de hecho con el espectro normativo, los cuales van aparejados y dan al juzgador el panorama de la realidad acontecida. (...). La motivación ha sido entendida como (...) la exposición de las consideraciones jurídicas y fácticas que sustentan las determinaciones que son adoptadas por los órganos públicos en el ejercicio de función administrativa. No obstante, dicha exigencia no supone simplemente el bosquejo de los argumentos que cimientan la decisión, pues las razones que son empleadas por los órganos administrativos deberán adecuarse a la realidad que rodea la expedición del acto, estableciendo así una especie de congruencia respecto de la declaración que ha sido acogida. Descendiendo estas premisas al sub iudice, se tiene que el acuerdo 017 del 31 de marzo de 2020, dictado por la Junta Directiva del ICETEX, por medio de la cual se reglamenta el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID – 19, plasma los móviles de hecho y de derecho que fundamentan las determinaciones recogidas, en el contexto de la crisis generada por la aparición del virus COVID-19 en el territorio colombiano, y en especial en el objeto misional de la entidad, en el propósito de apoyar la educación superior. (...). [L]a Sala advierte que no encuentra reparo respecto de la motivación que debe contener el ACUERDO No. 017 DE 2020, pues la situación y normas expuestas, permiten tener por cumplido este requisito, ya que se encuentra debidamente motivado.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Requisitos formales / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Control de comprobación fáctica / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD- Control de finalidad

[E]l citado acto es respetuoso de las demás formalidades que rodean las manifestaciones unilaterales de la administración, ya que dispone de un: encabezado; número de identificación; una fecha de expedición; la mención de las



facultades sobre las que se soporta la adopción de las medidas allí contenidas; una parte resolutive y la firma de quien lo suscribe. Ahora, bien frente al control de comprobación, que hace parte de los aspectos formales del acto, se centra en los hechos demostrados constituyan la causa del acto, aunque el acuerdo 017 de 31 de marzo de 2020, carece de un capítulo formal de fundamentos fácticos, lo cierto es que éstos se vierten en los considerandos del acto. (...). [E]l acto controlado fue expedido, en cumplimiento del procedimiento que debía observarse, dentro y de cara al marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica devenida de la pandemia declarada por la OMS por el COVID-19 y que está contenido en el decreto declarativo 417 de 17 de marzo de 2020; que fue rubricado por la Junta Directiva del ICETEX, dentro de su esfera de competencias legales. (...). Superado entonces, el control de comprobación fáctica, corresponde analizar el acto desde la arista del control de finalidad que se concibe como el acatamiento, el sometimiento y subordinación manifiesta de la administración a los fines del Estado, en cuanto a que las medidas deben estar encaminadas a conjurar las causas del estado de anormalidad que se vive y/o a impedir sus efectos. Este ítem se hizo evidente en la materialización del propósito de doble espectro, de una parte, proteger los recursos económicos de los usuarios -deudores presentes y potenciales- de la entidad y de otro, que no se afecte y se garantice el derecho a la educación superior y esa finalidad se refleja en el otorgamiento de auxilios y medidas que morigeren la crisis económico financiera de aquellos, dado el efecto colateral económico causado por la pandemia, mediante dos flancos, uno fondeando recursos para la entidad y, el otro, posibilitando con esos recursos el otorgamiento de auxilios educativos, todo lo cual se conecta al fin de propender por el derecho a la educación y con la adopción de medidas que lo haga efectivo.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Requisitos de fondo / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Requisito de conexidad / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Control de calificación jurídica / ACUERDO 017 DE 2020 – El auxilio del período de gracia ampliado por el mismo plazo inicialmente pactado y el cobro de intereses no guardan conexidad con el estado de emergencia

[L]a conexidad que se concibe como la relación temática directa de la motivación y las medidas que adopta el acto que se controla, tengan fundamento en la declaratoria del Estado de excepción respectivo y en los decretos legislativos devenidos de ese Decreto Declaratorio y que se expiden para materializar los instrumentos y herramientas necesarias para conjurar la crisis. Y es que lo correlacional entre todo el engranaje que emerge a partir de una situación de anormalidad y que se somete, para su solución a la declaratoria de Estado de Emergencia, tiene su razón de ser en el empático y armonioso sentido que debe imperar en el incremento de los poderes que tendrá la Administración –entendida en sentido amplio-, la discrecionalidad de lo que procederá a regular y a ejecutar, pues solo debe tener en mente la conflagración de la crisis o de sus efectos o que sus efectos no sean mayores. (...). En este presupuesto de conexidad, el llamado a emerger es el control de calificación jurídica, pues superado el control formal de comprobación o constatación de los hechos (...) se requiere que esos hechos reciban una calificación jurídica con la que se determine si ese hecho jurídicamente sí viabilizaba la expedición del acto que se controla y lo ingresa al ámbito de la necesidad como previsión para adoptar las decisiones tendientes a solucionar la situación de excepción, por lo que deben expresar con claridad las razones jurídicas por las cuales adopta las medidas que contiene y el porqué son necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a conjurar las circunstancias



excepcionales. Se interesa esta fase del estudio por corroborar el vínculo inmediato existente entre los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción –que incluye por supuesto al que los declara como ha sido prohijado por la Corte Constitucional – y las medidas administrativas generales adoptadas por las autoridades para su desarrollo. (...). Las relaciones que orientan este estudio son así, en primera medida, (i) la de “causa a efecto”, bajo la cual se examina si el decreto legislativo referido por la autoridad administrativa nacional para la expedición del acto, la facultaba para ello; en otros términos, si el acto enjuiciado respetó o no la norma superior sobre la que éste se fundó. En segundo lugar, (ii) el “vínculo instrumental” entre las medidas adoptadas y los fines y propósitos del decreto legislativo, esto es, si las medidas concebidas en el acto analizado desarrollaron efectivamente la disposición jurídica que permitió su expedición, mediante herramientas efectivas tendientes a atenuar los efectos de la crisis al origen del estado de excepción. (...). En conclusión, para la Sala de Decisión es claro que el Decreto Legislativo 467, dispuso en sede del auxilio de periodo de gracia, que quien se acoja a esta figura, su crédito “se extenderá por el mismo tiempo dure la medida”; es decir, por el lapso por el cual se conceda el auxilio en mención, pero no se autorizó al ICETEX para que la obligación se ampliara por el mismo plazo inicialmente pactado, pues este escenario, sumado al cobro de intereses, resulta lejano a una ayuda derivada de la falta de ingresos del deudor, para convertirse en una medida financiera que puede devenir lesiva para el usuario, al punto de que podrá correr el riesgo de perder los abonos ya realizados pues en últimas, en esta hipótesis lo único que sucederá es que su crédito se extienda en el tiempo. (...). El período de gracia en realidad, con la reglamentación expedida en el Acuerdo 017 de 2020, perdió la conexidad con sus normas de fundamento, porque el Decreto Legislativo en momento alguno condicionó dicho auxilio al pago de intereses, razón por la cual incluso dejó de fijar la tasa del mismo y menos autorizó su tasación, como si lo hizo para otros auxilios como reducción de intereses y ampliación de plazo, lo que demuestra que no se trata de una omisión o de un vacío legislativo, sino que el período de gracia no conlleva el cobro de intereses. (...). Como corolario general, la Sala encuentra que el aparte: “...los créditos continuarán generando intereses corrientes a la tasa pactada. El saldo de los intereses causados durante el período de gracia será cobrado en partes iguales en las cuotas pendientes de pago del plan de amortización una vez se reactive la obligatoriedad de pago de las cuotas”, resulta desconocedor de la relación de conexidad directa y específica que debe existir con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el decreto declaratorio 417 de 2020, con el decreto legislativo 467 de 2020 y con el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado por estas normas, lo que conlleva a su ilegalidad. Lo mismo ocurre, con la expresión “hasta por un término igual al inicialmente acordado con el beneficiario” contenida en el acuerdo No. 017 de 2020, pues tampoco hace parte de lo dispuesto por el decreto legislativo que en este sentido preciso que el crédito se extenderá por el lapso duración del auxilio, pero no permitió ampliar el crédito hasta por el plazo inicialmente otorgado, lo cual sumado a que se le cobrarán los intereses, resulta muy lejano a un auxilio derivado de la falta de ingresos del deudor, para convertirse en una medida financiera lesiva a sus intereses.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Requisitos de necesidad y proporcionalidad / ACUERDO 017 DE 2020 – Ajustado parcialmente a derecho

No basta con que las medidas sean constitucionales o legales para establecer su avenencia con el ordenamiento. Igualmente, se requiere que éstas sean





razonables, esto es, necesarias y proporcionales para superar la crisis que trajo consigo la epidemia mundial del coronavirus. (...). [E]l factor de proporcionalidad o lo que constituiría el llamado control de elección de las medidas, en tanto es entendido como la relación de medio a fin que debe acompañar esta clase de actos que se expiden dentro del marco del estado de emergencia, ya que deben guardar un equilibrio dentro del fiel de la balanza en el que converge, por un lado, la gravedad de los hechos que se busca conjurar y, por otro, el propósito de retornar a la normalidad, a través de las herramientas y medidas que adoptó la autoridad administrativa en el acto que se controla. (...). Para la Sala, el carácter razonable del acuerdo 017 de 2020 se deriva de las siguientes consideraciones: (...). [E]l Acuerdo objeto de análisis de legalidad se encargó de reglamentar el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID -19, el cual fue creado por el Decreto Legislativo 467 de 2020, contentivo de medidas dirigidas a los estudiantes y sus familias, tales como: i) período de gracia en cuotas de créditos vigentes; ii) reducción transitoria e intereses al Índice de Precios al Consumidor – IPC; iii) ampliación de plazos en los planes de amortización y; iv) otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre del año 2020 amparados por el Fondo de Garantía Codeudor, además, se autorizó al ICETEX "...para hacer uso de las utilidades derivadas de la operación de Títulos de Ahorro Educativo". Valga señalar que a su vez el decreto legislativo 467 tuvo en cuenta en sus fundamentos lo dispuesto por el también decreto No. 417 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", derivada de la pandemia generada por el COVID-19. Así las cosas, con excepción de los apartes que se declararán no ajustados a derecho del artículo 2º, esta Sala encuentra que el resto del articulado del Acuerdo 017 de 2020, adopta medidas necesarias y proporcionales por medio del cual se pretende brindar ayudas económicas a los deudores del ICETEX a fin de que pueden continuar el pago de sus créditos educativos bien sea acogiendo a un periodo de gracia, reducción de intereses, ampliación de plazo y para los nuevos interesados en esta modalidad crediticia se eliminará para el 2020 2 el codeudor. (...). En ese orden, esta Sala Especial de Decisión encuentra que, de la lectura integral del acto administrativo general estudiado, no se advierte de entrada que las medidas adoptadas afecten, perjudiquen o suspendan la eficacia normativa de algunos de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Política de 1991 y en los tratados internacionales sobre derechos humanos debidamente ratificados por Colombia, por el contrario de sus fundamentos y parte resolutoria se encuentra que propende por la protección del derecho a la educación, en la medida que otorga soluciones financieras a los beneficiarios de créditos educativos pero también procura porque no se presente deserción ante la dificultad de poder cumplir el requisito de codeudor, incluso resulta materializada la decisión de suprimirlo para los nuevos créditos y da operatividad a los auxilios para los créditos ya otorgados.

NOTA DE RELATORÍA: En cuanto al control político que ejerce el Congreso en los estados de excepción, ver: Corte Constitucional, sentencia C-004 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sobre la procedencia del control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 11001-03-15-000-2020-01660-00. Acerca de que no es necesario que la Corte Constitucional previamente resuelva sobre la exequibilidad de los Decretos legislativos, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Javier Díaz Bueno, radicación CA-008. En cuanto a que el control de legalidad es automático e inmediato, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 5 de marzo de 2012, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, radicación 11001-03-15-000-2010-00369-





00(CA). Sobre el requisito de competencia como vicio de nulidad de los actos administrativos, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 19 de septiembre de 2016, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicación 11001-03-26-000-2013-00091-00. En relación con la motivación de los actos administrativos, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 27 de noviembre de 2017, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicación 76001-23-31-000-2001-03460-01(35273).

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 1 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 4 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 212 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 213 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 20 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 111 NUMERAL 8 / LEY 137 DE 1994 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 136 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 185 / DECRETO 1050 DE 2006 – ARTÍCULO 9 / DECRETO 380 DE 2007 – ARTÍCULO 4 / DECRETO 380 DE 2007 – ARTÍCULO 7

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 017 DE 2020 (31 de marzo) INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PÉREZ” (ICETEX) (Ajustado parcialmente a derecho)

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 4

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01201-00

Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PÉREZ” - ICETEX

Demandado: ACUERDO No. 017 DE 31 DE MARZO DE 2020

REFERENCIA: Fallo. Plan de auxilios educativos para educación superior. Periodo de gracia no establece cobro de intereses ni tasa alguna y está limitado a la duración de la medida.

FALLO DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala Especial de Decisión N^o. 4 del Consejo de Estado, profiere sentencia de única instancia dentro del medio control inmediato de legalidad, respecto del **ACUERDO No. 017 DE 21 DE MARZO DE 2020**, dictado por la Junta Directiva del **INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS**





TÉCNICOS EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PÉREZ” –en adelante **ICETEX-**, “*Por el cual se reglamenta el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID - 19*”.

I. ANTECEDENTES

1. Los fundamentos fácticos y normativos

1.1. La Organización Mundial de la Salud (OMS) catalogó al nuevo Coronavirus (COVID-19)¹ como una **emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII)**², bajo ese criterio informó que los “coronavirus (CoV) son virus que surgen periódicamente en diferentes áreas del mundo y que causan Infección Respiratoria Aguda (IRA), es decir gripa, que pueden llegar a ser leve, moderada o grave... [y] la infección se produce cuando una persona enferma tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con otras personas”³.

1.2. Según dicho Organismo Mundial una **ESPII** se define en el Reglamento Sanitario Internacional (RSI 2005) como “un evento extraordinario (...) que constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y podría exigir una respuesta internacional coordinada”⁴.

Según ese concepto, se concluye que “la situación es: (i) grave, súbita, inusual o inesperada; (ii) tiene implicaciones para la salud pública que van más allá de las fronteras del Estado afectado; y (iv) puede necesitar una acción internacional inmediata”⁵.

1.3. En todos los continentes se han determinado casos de Coronavirus (COVID-19), siendo el primer confirmado en Colombia el 6 de marzo de 2020⁶.

1.4. El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de Protección Social, expidió la **RESOLUCIÓN NO. 385** “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”. Para tal efecto, invocó, entre otras normas, la Ley 9ª de 1979, el Decreto 780 de 2016 y el artículo 1º del Reglamento Sanitario Internacional de la Organización mundial de la Salud (OMS), quien desde el pasado 7 de enero, identificó el nuevo Coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII).

Dicha cartera Ministerial decretó lo siguiente:

¹ Acrónimo del inglés *coronavirus disease* 2019. Intervención del Director General de la OMS en la conferencia de prensa sobre el 2019-nCoV del 11 de febrero de 2020.

² Organización Mundial de la Salud (OMS), Reglamento Sanitario Internacional (RSI 2005), Tercera Edición, pág 7. Citado en la página oficial del Ministerio de Salud y de la Protección Social.

³ *Ibidem*.

⁴ Página oficial de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

⁵ Consultado el 21 de abril de 2020 en la página oficial de la Organización Mundial de la Salud (OMS): <https://www.who.int/features/qa/39/es/>

⁶ Dato de la página oficial del Ministerio de Salud y de la Protección Social.



“Artículo 1º. Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

Artículo 2º. Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:

(...)

2.6. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.

(...”).

1.5. El 17 de marzo de 2020, el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, profirió el **DECRETO N.º. 417** “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del decreto que acontecería a partir de su publicación:

“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

1.6. Derivado de la declaratoria de emergencia contenida en el Decreto No. 417 de la presente anualidad, el señor **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, expidió el **DECRETO LEGISLATIVO N.º. 467 DEL 23 DE MARZO DE 2020** “*Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilio para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, en cuyo contenido se crearon un conjunto de medidas dirigidas a los estudiantes y sus familias bajo el denominado “*Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID- 19*” en el que se contempló: “(i) período de gracia en cuotas de créditos vigentes, (ii) reducción transitoria e intereses al Índice de Precios al Consumidor – IPC, (iii) ampliación de plazos en los planes de amortización; y, (iv) otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre del año 2020 amparados por el Fondo de Garantía Codeudor”. En ese sentido, se autorizó al ICETEX “*para hacer uso de las utilidades derivadas de la operación de Títulos de Ahorro Educativo*”.



1.7. En consonancia con lo anterior, mediante **ACUERDO N° 017 DEL 31 DE MARZO DE 2020**, la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “MARIANO OSPINA PÉREZ” (ICETEX), reglamentó el “*Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID – 19*”.

2. El texto de la norma que se analiza

“ACUERDO No. 017
(31 DE MARZO DE 2020)

“Por el cual se reglamenta el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19”

LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PEREZ” - ICETEX

En ejercicio de sus facultades legales y estatutarias en especial de las que le confiere la Ley 1002 del 30 de diciembre de 2005, los numerales 1 y 4 del artículo 9 del Decreto 1050 del 6 de abril de 2006, y los numerales 1 y 4 del artículo 19 del Acuerdo 013 del 21 de febrero de 2007 y,

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de Colombia, en los artículos 67 y 69 contempla la educación como un derecho de la persona y un servicio público, estipula que el Estado facilitará los mecanismos financieros para propiciar el acceso a las personas a la educación.

Que la Ley 1002 del 30 de diciembre de 2005, modificó la naturaleza jurídica del ICETEX al transformarlo de un Establecimiento Público a una Entidad Financiera de Naturaleza Especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional.

Que los numerales 1 y 4 del artículo 9 del Decreto 1050 del 6 de abril de 2006 establecen que es función de la Junta Directiva formular la política general y los planes, programas y proyectos para el cumplimiento del objeto legal del ICETEX, de sus funciones y operaciones autorizadas y todas aquellas inherentes a su naturaleza jurídica, acorde con lo dispuesto por la Ley 1002 del 30 de diciembre de 2005, y expedir conforme a la Ley y a los estatutos del ICETEX, los actos administrativos que se requieran para el cumplimiento de las funciones y de las operaciones autorizadas al ICETEX como entidad financiera de naturaleza especial.

Que mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

Que mediante Decreto Legislativo 467 del 23 de marzo de 2020, se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.



Que en la actualidad, el Instituto Colombiano Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX cuenta con 301.136 beneficiarios de créditos reembolsables en periodos pago, diferenciados en los siguientes estratos económicos: 30.3% estrato 1, 40.4% estrato 2, 21.5% estrato 3, 5.3% estrato 4, 1.8% estrato 5 y 0.7% estrato 6.

Que el Instituto Colombiano Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, al correr el modelo de probabilidad de incumplimiento interno del Instituto, el cual analiza variables de comportamiento de pago y factores socio demográficos como estrato y edad, estableció como resultado que alrededor de un 20% de los beneficiarios de créditos reembolsables, equivalente aproximadamente a 60.000 usuarios, presentan una probabilidad de incumplimiento de sus obligaciones superior al 40%, ubicándose en el rango alto, un 40% de los beneficiarios se ubica en rango medio y otro 40% restante se ubica en el rango bajo.

Que ante la Emergencia Económica Social y Ecológica a causa del Coronavirus COVID19, se disminuirán los ingresos de las familias cuyos integrantes quieran acceder por primera vez o permanecer en los programas académicos que cursan actualmente de cara al segundo semestre lectivo del año 2020 en las Instituciones de Educación Superior Públicas y Privadas del país, y requieran para ello, solicitar un crédito al Instituto, el cual exige el codeudor solidario. Esta situación amerita que el Instituto elimine la exigibilidad de un codeudor solidario, persona natural o jurídica, y lo reemplace con el Fondo de Garantía Codeudor para dichas familias.

Que conforme lo dispuesto en el Decreto Legislativo 467 de 2020, el conjunto de medidas dirigidas a los estudiantes y sus familias, denominado Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, comprende el otorgamiento de auxilios como: (i) período de gracia en cuotas de créditos vigentes, (ii) reducción transitoria de intereses al Índice de Precios al Consumidor - IPC, (iii) ampliación de plazos en los planes de amortización; y, (iv) otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre del año 2020 amparados por el Fondo de Garantía Codeudor.

Que este último auxilio permitirá a los beneficiarios que solicitarán por primera vez crédito para sus estudios al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, aplicar a un crédito sin la exigibilidad de un codeudor solidario persona natural o jurídica, caso en el cual, la garantía la asumirá el Fondo de Garantía Codeudor con cargo a los recursos asignados para el efecto.

Que los saldos no ejecutados de Fondos en Administración, o convenios de alianzas establecidos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX con recursos provenientes de la Nación o de los Entes Territoriales, cuyos convenios se encuentren en procesos en liquidación que no hayan culminado, serán incorporados al presupuesto del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX y serán utilizados en el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19.

Que el Decreto Legislativo 467 de 2020 autorizó al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, para hacer uso de las utilidades derivadas de la operación de Títulos de Ahorro Educativo, a través del Fondo Garantías Codeudor, con el propósito de apalancar recursos para el Plan de Auxilios Educativos coronavirus COVID-19.

Que según el Acuerdo 028 del 28 de noviembre de 2019, los recursos del Fondo Garantías Codeudor serán destinados a cubrir el valor total de los créditos siniestrados otorgados sin codeudor, para lo cual los aportes realizados por la Nación, Instituciones de Educación Superior-IES, entes territoriales u otras entidades aportantes que tengan una destinación específica, cubrirán los créditos siniestrados otorgados sin codeudor para su población objetivo. En el momento de



presentarse excedentes una vez cancelados dichos créditos, los saldos entrarán a formar parte de los recursos generales del Fondo.

Que con el fin de materializar de manera eficiente y oportuna lo establecido en el Decreto Legislativo 467 de 2020 se hace necesaria una reglamentación específica que establezca los lineamientos para la incorporación de los recursos antes mencionados en el presupuesto de la entidad, los criterios de asignación de los auxilios, los mecanismos operativos para su divulgación y atención al ciudadano, así como las acciones que materialicen los auxilios otorgados en la cartera de la entidad.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1. Objeto. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, en virtud de lo establecido en el Decreto Legislativo 467 de 2020, implementará un conjunto de medidas focalizadas, dirigidas a los estudiantes y sus familias afectadas de manera negativa por los efectos derivados de la Pandemia Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional, denominado Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 el cual comprende el otorgamiento de auxilios tales como: (i) período gracia en cuotas de créditos vigentes, (ii) reducción transitoria de intereses al Índice de Precios al Consumidor – IPC, (iii) ampliación de plazos en los planes de amortización y (iv) el otorgamiento de nuevos créditos sin la exigibilidad del codeudor, siendo este reemplazado por el Fondo de Garantías Codeudor.

Artículo 2. Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19. El Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 comprenderá los siguientes auxilios, los cuales son excluyentes entre sí, a ser otorgados a los beneficiarios de la entidad que así lo soliciten:

a. Período de gracia en cuotas de créditos vigentes. Esta medida puede ser solicitada por todos los beneficiarios con créditos vigentes. Consiste en la ampliación del plazo inicialmente pactado para el pago de la obligación hasta por un término igual al inicialmente acordado con el beneficiario. Durante la vigencia del auxilio, los créditos continuarán generando intereses corrientes a la tasa pactada. El saldo de los intereses causados durante el período de gracia será cobrado en partes iguales en las cuotas pendientes de pago del plan de amortización una vez se reactive la obligatoriedad de pago de las cuotas.

b. Reducción transitoria de intereses al IPC. Esta medida puede ser solicitada, prioritariamente por los beneficiarios de estratos 3, 4, 5 y 6 o por parte de quienes, perteneciendo a otros estratos, tengan créditos vigentes que no disfruten del beneficio de tasa subsidiada por la Nación. Para los beneficiarios que se acojan a esta medida transitoria, los intereses corrientes a sus créditos serán causados con una tasa equivalente al Índice de Precios al Consumidor – IPC – certificado para el año 2019 (3,80%) convertido a su equivalente Nominal Anual Mes Vencido.

c. Ampliación de plazos en los planes de amortización. Esta medida puede ser solicitada por todos los beneficiarios con créditos vigentes. Para los créditos de mediano plazo, la amortización se ampliará hasta el doble del período inicial de pagos y para los créditos de largo plazo, la amortización se ampliará hasta el 50% del plazo original.

d. Otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre de 2020 sin deudor solidario. Esta medida permitirá a los beneficiarios que solicitan por primera vez un crédito ante la entidad, aplicar a una línea que no les exigirá un



codeudor. En estos casos, la garantía de dichos créditos la asumirá el Fondo de Garantías Codeudor con cargo a los recursos asignados para ello.

Parágrafo. En todo caso el usuario solo podrá ser beneficiario de uno de los referidos auxilios, en tanto son excluyentes entre sí.

Artículo 3. Incorporación de recursos al presupuesto del ICETEX. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX respaldará el otorgamiento de los auxilios contenidos en dicho plan mediante la incorporación a su presupuesto de los recursos establecidos en el artículo 1 del Decreto Legislativo 467 de 2020, hasta por valor de \$45.985.140.157 conforme certificación de fecha 23 de marzo de 2020 expedida por el Vicepresidente de Fondos en Administración, existentes en 19 fondos inactivos y 12 fondos en liquidación, constituidos por entidades del Gobierno nacional y entes territoriales.

Artículo 4. Traslado de los recursos al portafolio del Fondo de garantías. Autorícese a la Vicepresidencia Financiera del ICETEX, para trasladar \$24.262.555.000 por concepto de excedentes de la operación de Títulos de Ahorro Educativo al portafolio del Fondo de garantía codeudor, los cuales se encuentran registrados en el patrimonio como utilidades de ejercicios anteriores, razón por la cual su reconocimiento al Fondo de Garantías Codeudor se realizó a través de una cuenta por pagar.

Artículo 5. Criterios de asignación del Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19. Con el objetivo de asignar de la manera objetiva los recursos destinados al Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX implementará un esquema de priorización para el otorgamiento de auxilios congruente con los lineamientos establecidos en el Decreto Legislativo 467 de 2020. Para el efecto la Oficina de Riesgos desarrollará el modelo que se utilizará para dichas asignaciones, el cual se basará en la información de cada beneficiario relativa a (i) su nivel de riesgo de cartera, medido por el modelo de Probabilidad de Incumplimiento y (ii) su nivel de vulnerabilidad, el cual tendrá en cuenta la última información disponible en la encuesta SISBEN III, así como la información específica aportada por el solicitante, que permita evidenciar las afectaciones sufridas, por el o su núcleo familiar, derivadas de la Pandemia Coronavirus COVID-19.

Artículo 6. Mecanismos operativos para la divulgación y atención al ciudadano. La solicitud de los auxilios comprendidos en el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 deberá formularse por los beneficiarios a través de los canales de atención que la entidad disponga para el efecto. En tal solicitud y trámite deberá constar la aprobación expresa del beneficiario respecto del auxilio a recibir, lo cual se verá reflejado mediante el asiento de la respectiva novedad en el estado de cuenta del beneficiario, previa incorporación de los recursos que respaldan el plan en el presupuesto de la entidad en la vigencia correspondiente, garantizando que el monto de los auxilios otorgados no supere el valor total definido en el Decreto Legislativo 467 de 2020

Artículo 7. Acciones que materialicen los auxilios otorgados en la cartera de la entidad. Con el fin de materializar el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, la Oficina Asesora de Planeación, en coordinación con la Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología desarrollarán los manuales, instructivos, guías y modificaciones a los procesos y procedimientos que correspondan dentro del Sistema de Gestión de Calidad de la entidad, que permitan garantizar la asignación de las medidas con los criterios de asignación correspondientes y efectuar el respectivo control presupuestal.



La Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología, a través de la Coordinación de Cartera, realizará el registro de novedades en el estado de cuenta de cada beneficiario que haya optado por un auxilio, previo a lo cual, deberá verificar con la Vicepresidencia Financiera la disponibilidad de los recursos correspondientes.

Artículo 8. Seguimiento e Informes. La Oficina Asesora de Planeación y la Oficina de Riesgos efectuarán un seguimiento permanente al otorgamiento de los ya referidos auxilios, a efecto de garantizar su correcta focalización y debido control presupuestal y operativo. Adicional, deberán presentar a la Junta Directiva de la entidad un informe mensual de tal seguimiento y un informe de evaluación al finalizar las medidas decretadas, sea por agotamiento del recurso o del tiempo de vigencia de las mismas, informe final que será remitido al Gobierno Nacional.

Artículo 9. Comunicaciones. El presente acuerdo deberá ser comunicado a través de la Secretaría General del ICETEX a la Vicepresidencia de Fondos en Administración, a la Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología, a la Vicepresidencia Financiera, a la Vicepresidencia de Crédito y Cobranza, a la Oficina de Riesgos, a la Oficina Asesora de Planeación y a la Oficina Comercial y Mercadeo.

Artículo 10. Vigencia. El presente acuerdo rige a partir de la fecha de publicación en el Diario Oficial.

Publíquese, comuníquese y cúmplase,

Dado en Bogotá D.C., a los

El Presidente de Junta Directiva,

LUIS FERNANDO PÉREZ PÉREZ

La secretaria de Junta Directiva,

MÓNICA MARIA MORENO BAREÑO”

3. Actuaciones Procesales

Mediante auto de 21 de abril de 2020, el Despacho ponente avocó conocimiento del presente medio de control de legalidad; notificó al Presidente de la República, al **INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PÉREZ” -ICETEX-**, a la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO** y al Ministerio Público.

Asimismo, se ordenó informar a la comunidad en general de la existencia del proceso y se invitó a las instituciones universitarias para que se pronunciaran, si a bien lo tenían, sobre la legalidad del **ACUERDO No. 017 DEL 31 DE MARZO DE 2020**.

4. Intervenciones

4.1. Durante el término otorgado por el Despacho, solo se pronunció el viceministro de la Educación Superior y presidente de la Junta Directiva del



ICETEX, para solicitar que se declare la legalidad de la **ACUERDO No. 017 DE 21 DE MARZO DE 2020**.

Como fundamento de su postulación se refirió a los antecedentes del **ACUERDO No. 017 de 2020**, en concreto da cuenta de la expedición del **DECRETO 417 DE 2020**, por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, para indicar que con el acto que se escruta se procuró en conjurar la calamidad derivada del brote del coronavirus COVID 19.

Señaló que los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, en reunión extraordinaria de 27 de marzo de 2020, estuvieron de acuerdo en que:

- “Esta es una situación extraordinaria y sin precedentes de alteración de las condiciones económicas, la cual requiere incorporar para su análisis, elementos adicionales a los habitualmente considerados para el diseño de la política monetaria.
- Al momento de detonarse la crisis, la actividad económica en Colombia era más dinámica que en otros países, con una brecha del producto que se estaba reduciendo y una inflación que superaba la meta, con expectativas de inflación razonablemente bien ancladas.
- Además del choque del coronavirus, que afecta de manera directa la actividad económica doméstica y contrae el comercio internacional, nuestro país se ve severamente afectado por el desplome en el precio del petróleo.

Los directores destacaron la importancia de complementar las medidas de provisión de liquidez ya adoptadas, con disposiciones que contribuyan a aliviar la carga financiera de hogares y empresas, tanto para los nuevos flujos de crédito como para parte del saldo ya contratado. Con ello se busca sentar las bases para que, una vez superada la emergencia sanitaria, la economía retome una saludable senda de expansión⁷”.

Precisó que el ICETEX cuenta 301.136 personas beneficiadas con créditos reembolsables en los diferentes estratos sociales.

Manifestó que haciendo uso del que denominó “modelo de probabilidad de incumplimiento”, analizó los efectos de la crisis generada por el COVID-19 y los riesgos de incumplimiento de los beneficiarios de créditos educativos otorgados por el ICETEX.

Como resultado del anterior análisis determinó que el 20 % de los beneficiarios de créditos -60.000 usuarios-, presentan una probabilidad de incumplimiento de sus obligaciones. Aunado a que las consecuencias económicas negativas generadas por la pandemia, reducirán las posibilidades para quienes pretendan acceder a la educación superior y también para la continuación de los programas ya iniciados; por tanto, se dictó el **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 23 DE MARZO DE 2020** “*Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del*

⁷ <https://www.banrep.gov.co/es/minutas-reunion-junta-directiva-del-banco-republica-marzo-27-2020>



Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Mediante dicho decreto legislativo se implementó el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus -CODIV-19-, que comprende el otorgamiento de los siguientes auxilios: **i)** periodos de gracia para cuotas de créditos vigentes; **ii)** reducción transitoria de intereses al IPC; **iii)** ampliación de plazos de amortización y; **iv)** no exigencia de codeudor para nuevos créditos para 2º semestre de 2020, ya que la garantía la asumirá el fondo de Garantía Codeudor.

Expuso que la implementación de dicho plan de auxilios requiere de la disposición de recursos adicionales, como lo dispone el artículo 1º del Decreto Legislativo 467 de 2020 y, en consecuencia, se hace necesario adoptar medidas para incorporar, al presupuesto del **ICETEX**, los recursos provenientes de 19 fondos inactivos y 12 en liquidación.

Sumado a lo anterior, afirmó que se autorizó al **ICETEX** que dispusiera de las utilidades derivadas de la operación de Títulos de Ahorro Educativo, creados mediante la Ley 18 de 1988.

Informó que el 20 de mayo de 2015 la Junta Directiva del **ICETEX** dictó el Acuerdo 17 “*Por el cual se crea el Fondo de Garantías del ICETEX del que trata el artículo 5º de la Ley 1002 de 2005*”, que fue reglamentado por el Acuerdo 20 de 26 de mayo de 2015 y modificado a su vez por el Acuerdo 28 de 2019.

Luego, se refirió al **derecho fundamental a la educación y la efectividad por la cual debe propender el ICETEX.**

En este acápite da cuenta de los artículos 64, 67 y 93 de la Constitución Política, 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “*Pacto de San José de Costa Rica*”, a varias sentencias de la Corte Constitucional entre las que destacó la T-497 de 2018, T-845 de 2010 y T-508 de 2016, atinentes al derecho a la educación.

Acto seguido, aludió a la estructura del **ACUERDO 017 DE 31 DE MARZO DE 2020**, objeto de control de legalidad.

Se refirió a los **requisitos formales** y a la **competencia** para lo cual precisó que de conformidad con el artículo 1º de la Ley 1002 de 2005 el ICETEX es “*...una entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional ...*” y tiene como objeto el fomento 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...*”.



Precisó que la Junta Directiva y el representante legal son los órganos de dirección y administración del **ICETEX**, cuyas funciones se establecieron en el Decreto 1050 de 2006 y en sus propios estatutos -Acuerdo 13 de 2007-.

Descendió al contenido del Acuerdo 017 de 2020, para indicar que en el artículo 1º fijó el objeto del Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 y afirmó que se trata del mismo contenido en el artículo 1º del Decreto Legislativo 467 de 2020.

Así las cosas, concluyó que la Junta Directiva dictó el Acuerdo objeto de control, en cumplimiento y desarrollo del Decreto Legislativo 467 de 2020, conforme a los artículos 9 del Decreto 1050 de 2006 y 19 del Acuerdo 13 de 2007; es decir, en pleno ejercicio de las competencias legal y reglamentariamente asignadas.

En cuanto a los **requisitos materiales** aludió a la conexidad existente entre el Acuerdo 017 de 2020 y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

En este sentido, destacó que el Decreto 417 de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en todo el territorio nacional, entre otros, con fundamento en la grave afectación al sistema económico generada por el COVID-19.

Expuso como hecho notorio la inactividad del sector productivo derivada de la cuarentena nacional que tuvo que ser impuesta en aras de la protección de la vida y salud de la población colombiana, lo que impactará de manera negativa su flujo de ingresos.

Por lo anterior, el **ICETEX** identificó sus beneficiarios con crédito educativo reembolsables, así; **estrado 1**: 30.3 %; **estrado 2**: 40.4 %; **estrado 3**: 21.5 %; **estrado 4**: 5.3. %; **estrado 5**: 1.8. y **estrado 6**: 0.7 %. Señalando que el 20 % de esta población “presentan probabilidad de incumplimiento de sus obligaciones”, sin desconocer el impacto que tendrá en la población que tiene interés a acceder a la educación superior, para el segundo semestre de 2020.

El anterior panorama fue el que se tuvo en cuenta para dictar el Decreto Legislativo 467 de 2020 y el **ACUERDO 017 DE 2020** en aras de adoptar y ejecutar el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, con la finalidad de aliviar las obligaciones derivadas de créditos educativos de beneficiarios del ICETEX.

De lo anterior concluye que no hay duda del requisito de conexidad entre el Acuerdo 017 de 2020 con los motivos que dieron origen al Decreto 417 del mismo año.

En acápite que intituló “**sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas aportadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los**



efectos del estado de excepción", el ICETEX, en defensa de la legalidad del acto escrutado, adujo que el **DECRETO LEY 467 DE 2020**, adoptó el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 para los beneficiarios del ICETEX y le autorizó para destinar los saldos y excedentes de liquidez de los Fondos en Administración o Convenios de alianzas y los excedentes de Título de Ahorro Educativo.

En este orden de ideas afirmó que el **ACUERDO 017 DE 2020**:

- ✓ Su objeto es coherente con la finalidad del **DECRETO 467 DE 2020** y reitera los alivios a que dicha disposición refiere.
- ✓ **El artículo 2º** en su **literal a)** resulta armónico con el numeral 1º del artículo 1 del Decreto Legislativo 467 de 2020, porque se dirige a los mismos beneficiarios y aplica durante el tiempo que dure la medida.
- ✓ **El literal b)** es armónico con el numeral 2º del artículo 1º del Decreto Legislativo 467 de 2020, al establecer como medida transitoria y dirigida a los beneficiarios de los estratos 3, 4, 5 y 6 y a quienes no disfruten del beneficio de tasa subsidiada por la Nación, además, se define el IPC de 2019 el cual se aplicará en este alivio.
- ✓ **El literal c)** tiene el mismo contenido del dispuesto por el numeral 3, del artículo 1º del Decreto Legislativo de 467 de 2020.
- ✓ **El literal d)** retoma el contenido del artículo 4º del Decreto Legislativo de 467 de 2020, además, expone que *"...los alivios son excluyentes entre sí y que serán otorgados a los beneficiarios de la entidad que lo soliciten"*. También se reitera los auxilios adoptados por el Decreto Legislativo 467 de 2020, que resultan razonables y proporcionales en procura de aliviar la carga obligacional para los beneficiarios del ICETEX y se adecúa a las *"medidas adoptadas durante el Estado de Emergencia"*.
- ✓ **El artículo 3º** busca *"hacer efectiva la incorporación a su presupuesto de los recursos"* a los que refiere el artículo 1º del Decreto Legislativo 467 de 2020, que se destinan al plan de auxilios.
- ✓ **En el artículo 4º** se autorizó a la Vicepresidencia Financiera el traslado de los recursos provenientes de Títulos de Ahorro Educativo al Fondo de Garantía Codeudor para destinarlos conforme lo estipulado en el Decreto Legislativo 467 de 2020, medida que calificó como *"razonable y necesaria para agilizar los trámites..."*, necesarios para hacer efectivo el plan de auxilios y lograr los objetivos fijados por el mentado decreto legislativo.
- ✓ **El artículo 5º** permite a la Oficina de Riesgos del ICETEX fijar los parámetros necesarios *"...para asignar los alivios con criterios objetivos y priorizando a la población destinataria con mayores niveles de riesgo de"*



incumplimiento y vulnerabilidad, haciendo además un uso eficiente de los recursos involucrados”.

Precisando que los “...*mecanismos establecidos para definir el nivel de riesgo y el nivel de vulnerabilidad son serios, objetivos y razonables y permiten generar un esquema de priorización igualmente razonable y proporcional al propósito buscado con la implementación del Plan de Auxilios*”, en aras de definir los alivios de las cargas obligacionales de los beneficiarios de créditos del ICETEX, afectados por la crisis generada por el COVID-19.

- ✓ **El artículo 6º** establece los parámetros que permitirán el fácil acceso a los alivios fijados y de la respuesta ágil a las solicitudes que se presenten con esta finalidad y con ello “hacer realidad” el plan de auxilios fijado en el Decreto Legislativo 467 de 2020.
- ✓ **El artículo 7º** señala las pautas que requiere el sistema de gestión de calidad para ejecutar el Plan de Auxilios COVID-19, de conformidad con el Decreto Legislativo 467 de 2020, en procura de adoptar los manuales, guías, instructivos, procesos y procedimientos para tramitar las solicitudes de reconocimiento de auxilios de manera eficiente y eficaz.
- ✓ **El artículo 8º** se precisó que el Decreto Legislativo 467 de 2020 autoriza la disposición de recursos públicos para la implementación del plan de auxilios, por tanto, resulta “razonable y proporcional”, acorde con los principios de eficiencia, eficacia, economía y transparencia, efectuar control y hacer seguimiento a dichos recursos, en procura de la ejecución y efectividad del plan de auxilios.
- ✓ **El artículo 9º** destacó que la debida comunicación interna entre dependencias del ICETEX en la ejecución, control y seguimiento “es necesaria, razonable y proporcional” para el cumplimiento de los fines del Decreto Legislativo 467 de 2020.

Con fundamento en lo antes expuesto solicitó declarar ajustado a la legalidad el **ACUERDO 017 DE 31 DE MARZO DE 2020**.

4.2. Concepto del Ministerio Público

La Delegada del Ministerio Público solicitó declarar la legalidad del Acuerdo 017 de 31 de marzo de 2020, con excepción del literal a) del artículo 2º el que concluyó deviene ilegal. Como fundamento de su concepto expuso:

Precisó que el acuerdo objeto de estudio fue dictado por una autoridad del orden nacional, se trata de un acto administrativo de carácter general, dictado en ejercicio de función administrativa y en desarrollo del Decreto Legislativo 467 de 2020, con el cual se crearon auxilios para los beneficiarios e interesados en créditos con el **ICETEX**, y cumplió con los factores de conexidad y finalidad que



deben observarse entre el acto escrutado y el decreto devenido de la declaratoria de excepción.

En atención a que el Acuerdo pretende dar cumplimiento a lo dispuesto en el **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020**, indicó que encuentra atendidos los requisitos de **finalidad de motivación** porque se pretende proteger el derecho a la educación superior, procurando por evitar la cesación de pagos derivada de la falta de ingresos de los deudores y facilitar la petición de crédito educativo para el segundo semestre de 2020.

Acto seguido, se refirió al articulado del acuerdo en los siguientes términos:

Respecto del **artículo 1º** concluyó su legalidad advirtiendo que se trata de la “enunciación” del plan de auxilios creados mediante el Decreto Legislativo 467 de 2020, y de la implementación del mismo de manera focalizada, aspectos que tienen plena relación con las funciones del **ICETEX** y destacó que la focalización de los auxilios también obedece a la limitante de los recursos asignados.

En lo relacionado con el **artículo 2º** sostuvo que se limita a enunciar los auxilios creados y a resaltar que los beneficiarios solo podrán acceder a uno de ellos, por ser excluyentes, tal y como lo señala el artículo 1º del Decreto Legislativo 467, lo cual calificó como una “...[!]imitación que es razonable y proporcional, en tanto se debe garantizar que el mayor número de deudores del ICETEX, pueda hacer uso de este plan de beneficios, y, por tanto, sería inequitativo y afectaría el principio de distribución el que un mismo deudor, fuera beneficiario de más de un alivio de los que fueron creados por el decreto legislativo”.

Se refirió al primero de los auxilios denominado periodo de gracia en cuotas de créditos vigentes, advirtiendo que el **ICETEX** lo entendió como un nuevo plan de amortización o una clase de alivio diferente.

Para explicar lo anterior, sostuvo que el período de gracia consiste en el aplazamiento o diferimiento de una obligación “capital o interés” y que vencido dicho lapso lo procedente es la reanudación del pago de la obligación.

Sostuvo que de conformidad con el artículo 829 del Código de Comercio los plazos de gracia acordados antes del vencimiento de la obligación, se tienen como prórroga del contrato, de lo cual deriva que el acuerdo en este aparte sería válido.

No obstante, lo anterior, precisó que el decreto legislativo fijó los términos del beneficio al disponer que “*el crédito se extenderá por el mismo tiempo que dure la medida*”.

En este orden de ideas, concluyó que la Junta Directiva del **ICETEX** “*excedió el ámbito de regulación*” porque lo que denominó como plan de amortización “*solo se podía pactar para el periodo o el plazo que durara la medida y esto no puede entenderse en forma diferente al tiempo que dure la emergencia sanitaria...*”.



De conformidad con lo expuesto, la señora Procuradora, afirmó que el aparte que dispone “...en la ampliación del plazo inicialmente pactado para el pago de la obligación hasta un período igual al inicialmente pactado con el deudor”, debe declararse ilegal y, en consecuencia, entender que “...este período de gracia consiste en diferir las cuotas que se debían pagar durante la emergencia sanitaria, en un plazo similar o, según el acuerdo con el que se llegue con la entidad, lo que, en los términos del Código de Comercio es una prórroga del contrato inicial, pero no un plan que termine en la modificación total de los plazos pactados antes de la emergencia sanitaria”.

Sumado a lo anterior sostuvo que, con dicho aparte, en realidad el ICETEX contrario a regular el período de gracia “concibió” una ampliación del plazo de amortización, contrario al Decreto Legislativo 467 que dispuso un auxilio diferente.

Finalmente, advirtió que el cobro de los intereses corrientes es una consecuencia legal del periodo de gracia, por lo que se concluye su legalidad.

Luego, analizó el auxilio de **reducción transitoria de intereses al IPC** para afirmar que se trata del mismo contenido al que alude el Decreto Legislativo 467 de 2020, advirtiendo que no encuentra reparo de que se haya optado por el IPC correspondiente al 2019, en la medida que el decreto “no indicó nada”, lo que deriva en su discrecionalidad, para acoger ese o el acumulado del 2020, por tanto, lo encontró legal.

En cuanto a los auxilios de **ampliación de plazos en los planes de amortización y otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre de 2020 sin deudor solidario** advirtió que se trata de la misma redacción contenida en el Decreto 467, y, por ende, no encontró reparo alguno.

Respecto al **artículo 3º** indicó que se trata de la reiteración de la forma en la cual el plan de auxilios será financiado, para lo cual se acude y repite lo señalado en el Decreto Legislativo 467 de 2020, por lo que advierte que no presenta ninguna irregularidad.

En relación con el **artículo 4º** advirtió que se refiere al traslado de los recursos excedentes de los Títulos de Ahorro Educativo en la forma cuantificada y autorizada por el Decreto Legislativo 467 de 2020, frente a lo cual no tiene observación.

En lo concerniente al **artículo 5º** contentivo de la forma en que se deberá priorizar la asignación de los auxilios, individualizando tres diferentes variables, a saber, i) nivel de riesgo; ii) grado de vulnerabilidad y; iii) grado de impacto del COVID19 y las medidas sanitarias en la situación económica del solicitante, concluyó que se tratan de criterios que permiten que los auxilios “puedan llegar a quien realmente requiera el apoyo estatal para garantizar la continuidad en el sistema de educación superior” y también obedece a la limitación que los recursos disponibles.



Así las cosas, calificó al esquema de priorización adecuado a los principios de conexidad, proporcionalidad, justificación y no discriminación.

Frente al **artículo 6º** señaló que se trata de una norma que no desconoce el decreto legislativo que desarrolla como tampoco va en contravía de la Constitución Política.

Del análisis del **artículo 7º** determinó que atiende al principio de publicidad y que los deudores tienen derecho a conocer el plan de auxilios, los criterios de asignación y los trámites para acceder a los mismos, lo que consideró acorde a la legalidad.

Del **artículo 8º** precisó que si bien dispone que es obligación de la Oficina de Planeación del **ICETEX** controlar tanto el presupuesto asignado como la focalización de los auxilios, así como la necesidad de entregar los informes a la Junta Directiva y al Gobierno Nacional, advirtió que de conformidad con parágrafo 2º del artículo 1º del Decreto 467 de 2020, la vigencia del plan se limita a la duración del monto de los recursos, de lo que debe concluirse que las medidas se pueden otorgar hasta que existan fondos, sin que se considere que se trata de un plazo fijo para tal finalidad.

De los **artículos 9º y 10º** señaló que no tienen observación de su parte.

II. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137⁸ de 1994 y el ordinal 8º del artículo 111 del CPACA, la Sala de lo Contencioso Administrativo es competente para decidir sobre la legalidad del **ACUERDO No. 017 DE 31 DE MARZO DE 2020**, al ser la encargada de ejercer “...el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción”.

El 1º de abril de 2020⁹, dicha competencia fue atribuida a las salas especiales de decisión¹⁰ del Consejo de Estado, con el propósito de dotar de una mayor eficiencia el desarrollo de estos procedimientos.

2.2. GENERALIDADES

⁸ “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”.

⁹ En el marco de la sesión virtual N°. 10 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en la que se decidió: “...asignar los controles inmediatos de legalidad a las salas especiales de decisión, de conformidad, entre otros, con los artículos 107-4, 185-1 y 111-8 del CPACA y 23, 29-3 y 42 del Acuerdo 080 de 2019.”

¹⁰ Conforme al artículo 29 del Acuerdo N°. 080 de 2019, las Salas Especiales de Decisión deciden los asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en “3. Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo”.



Previo a establecer el cuestionamiento jurídico que debe ser absuelto en esta oportunidad, la Sala precisará los parámetros normativos que guían la labor del juez de lo contencioso administrativo en el contexto del medio de control inmediato de legalidad, como elementos orientadores del juicio que le corresponde efectuar en esta sentencia.

2.2.1. LOS PARÁMETROS NORMATIVOS QUE GUÍAN LA LABOR DEL JUEZ DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL MARCO DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La aparición de la Carta Política de 1991 marcó un cambio de paradigma en el constitucionalismo colombiano, caracterizado, en principal medida, por el reconocimiento de su carácter normativo¹¹, que efectivizó sus postulados, y por una fuerte ampliación del catálogo de derechos y libertades conocido hasta el momento, en el tránsito que del Estado de Derecho se emprendió hacia el Estado Social y Democrático de Derecho¹².

Las manifestaciones de esta transformación no solo se experimentaron en estos aspectos, pues irradiaron igualmente el régimen jurídico de los estados de excepción, mediante la adopción de importantes condicionamientos que pretendieron dar por terminada una situación que se volvió estructural en el devenir del país y que implicó, en forma viciosa y ajena al Estado de Derecho y al régimen democrático, se hace referencia a la “*anormalidad*”¹³ permanente que imperó bajo la figura de los estados de sitio¹⁴, reinante durante la vigencia de la Constitución Nacional de 1886¹⁵, y que trajo consigo consecuencias negativas, traducidas, entre otras, en la “*...sustitución, casi natural, del legislador ordinario por el (...) extraordinario.*”¹⁶

Ello está referido en los recuentos históricos que sobre la figura del estado de excepción ha hecho la jurisprudencia, como se observa en la sentencia C-802 de

¹¹ Art. 4º, inc. 1. constitucional: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.” Asimismo: Corte Constitucional. Sentencia C-415 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo. “La noción de supremacía constitucional parte de la naturaleza normativa de la Constitución, que se revela en el carácter de fuente primaria del ordenamiento jurídico.”

¹² Art. 1º constitucional: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

¹³ Pedro Pablo Vanegas Gil. “La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después.” En Revista Derecho del Estado N.º. 27, julio-diciembre del 2011, pp. 261-291.

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala de Decisión Especial N.º. 11. Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia de 11 de mayo de 2020.

¹⁵ Art. 121 C.N.: “En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella.”

¹⁶ Pedro Pablo Vanegas Gil. “La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después.” Op. cit.



2002¹⁷, en la que se indicó: “(...) fueron múltiples los cuestionamientos que desde distintos ángulos se le hicieron al estado de sitio: La ausencia de límites temporales, la suspensión permanente de derechos fundamentales y la suplantación del legislativo.

En cuanto a lo primero, **no se consideraba adecuado que el límite temporal de la medida de excepción estuviera sujeto a la discrecionalidad del ejecutivo.** Nótese cómo durante las distintas reformas al instituto se conservó la fórmula según la cual el Gobierno era quien definía en qué momento se había retornado a la normalidad y, por ende, se levantaba el estado de sitio. **Esta concepción llevó a una utilización prácticamente permanente del régimen excepcional.**

En cuanto a lo segundo, la **vigencia reiterada del estado de sitio provocaba la suspensión permanente de los derechos del individuo, en especial aquellos relacionados con el debido proceso y con las libertades de información y de locomoción.** De esta forma, el estado de sitio terminaba convirtiéndose en un **mecanismo de interdicción de los derechos de los ciudadanos, marco favorable para las extralimitaciones de los agentes estatales.**

Por último, **la permanencia del estado de sitio y la laxitud con que se manejó la conexidad que debía existir entre los motivos de la declaración y las medidas diseñadas para superar los hechos que le dieron origen,** condujeron a que el **ejecutivo suplantara al legislativo en la formulación de la ley** y por ello durante la segunda mitad del siglo XX se utilizó ese régimen como mecanismo para regular temas que no tenían relación con los supuestos fácticos que sirvieron de base para la declaratoria del estado excepcional....” (Destacados fuera de texto).

En ese sentido, más allá de los requisitos de modo, tiempo y lugar a los que se supeditó la procedencia de la declaratoria del estado de excepción incluido en la Carta –guerra exterior¹⁸, conmoción interior¹⁹ y emergencia económica, social y ecológica²⁰–, los Asambleístas de 1991 confeccionaron un sistema de control que buscó superar los abusos del pasado y la salvaguarda de los derechos fundamentales de la ciudadanía, en una fórmula híbrida que amalgamó una fiscalización de origen político²¹ y judicial (constitucional y de legalidad) sobre las actuaciones del Ejecutivo, como medidas para limitar la maximización²² de sus poderes en estas circunstancias.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia de 2 de octubre de 2002. Exp. R. E.-116. Revisión constitucional del Decreto Legislativo 1837 de 11 de agosto de 2002 “Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior”. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁸ Art. 212 C.P.

¹⁹ Art. 213 C.P.

²⁰ Art. 215 C.P.

²¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2020-01063-00(CA)A. M.P. William Hernández Gómez. Auto de 16 de abril de 2020.

²² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA)A. M.P. Rocío Araújo Oñate. Auto de 23 de abril de 2020.



No se trató de la simple reproducción del esquema de control plasmado en el Texto constitucional de 1886, comoquiera que los mecanismos de corrección de naturaleza política y judicial incluidos en los albores de la década de 1990 fueron objeto de precisas modificaciones que robustecieron la capacidad de inspección y vigilancia sobre las actuaciones desplegadas por el Gobierno en la excepcionalidad.

Así, el **control político** ejercido por el Congreso de la República se extendió, bajo el argumento de la función democrática asignada a aquél, a diferentes momentos que trascendieron la presentación de informes motivados en relación con el origen y medidas adoptadas durante la emergencia²³, tras el restablecimiento de la normalidad en el territorio; privilegiando de forma exclusiva la existencia de un control político posterior.

En ese orden, el Texto Superior de 1991 consagró instrumentos con los cuales se pretendió fiscalizar no solo la declaratoria del estado de guerra exterior – supeditando su procedencia a la autorización previa del Senado, “...salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión”²⁴ –, sino, a la vez, la segunda de las prórrogas de la conmoción interior, al exigir el concepto previo y favorable de esa misma cámara legislativa²⁵.

En palabras del Alto Tribunal Constitucional, “...el acentuado control político que ejerce el Congreso en los estados de excepción cumple una función democrática de contrapeso al poder ampliado que adquiere el presidente”²⁶.

Ahora bien, las notas del fortalecimiento del sistema de fiscalización del derecho excepcional introducido en la Constitución de 1991 se vieron complementadas por lo ocurrido en materia judicial. La competencia para la revisión de la juridicidad de los decretos con fuerza de ley adoptados durante los estados de excepción fue atribuida a la naciente Corte Constitucional²⁷, replicando así el modelo de control aparecido con la reforma constitucional de 1968²⁸; pero esta vez con un enfoque particular y más profundo, al superarse la visión formalista prohijada por la Corte Suprema de Justicia bajo la égida del texto superior anterior, como órgano encargado de ese control.

²³ Ver, en ese sentido, la literalidad de los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional de 1886.

²⁴ Art. 212 C.P.

²⁵ Art. 213 C.P. Se hace referencia al Senado de la República.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-004 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁷ Art. 241.7 C.P.: “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.”

²⁸ Acto legislativo 01 de 1968 que modificó la Constitución Nacional de 1886, asignando a la Corte Suprema de Justicia esta función.



En efecto, la Corte Suprema consideró que el alcance de la fiscalización que debía realizar respecto de los decretos con fuerza de ley emitidos por el Presidente de la República y sus ministros en los estados de sitio, se circunscribía a aspectos formales²⁹, habida cuenta de que se trataba de actos de poder, excluidos de cualquier tipo de control judicial.

Al respecto, la Corte Suprema explicó en sentencia de 3 de julio de 1975:

“El examen de constitucionalidad asignado a la Corte en relación con los decretos que declaran turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, caso contemplado en el aludido artículo 121, tiene que referirse a los requisitos esenciales de hallarse firmado por el presidente de la República y todos los ministros y haber sido consultado con el Consejo de Estado [...]. La revisión de la Corte se reduce a estos extremos. No puede comprender el estudio de los motivos que se hayan tenido para declarar el estado de sitio, pues tomar esa decisión es potestativo del Gobierno, de modo discrecional”³⁰.

Esta posición jurisprudencial que, aunque mayoritaria, no fue objeto de unanimidad al interior de esa Corporación, como lo acreditan algunos salvamentos de voto en ese sentido:

“Ni en el estado de sitio, ni menos en el de emergencia, puede haber actos discrecionales u omnímodos, actividades que el gobierno pueda desarrollar arbitrariamente [...] **Carece de respetabilidad pensar que el constituyente de Colombia hubiese querido limitar el control de constitucionalidad a una simple actuación notarial** [...] El control debe ser en consecuencia integral, o no tiene razón de existir”³¹. (Negrilla y subrayas fuera de texto)

El surgimiento de la Corte Constitucional y, en especial de la doctrina judicial que apareció con ésta, alteró este alcance formal, transformándolo en un control material que se ocupó del contenido mismo de los decretos legislativos.

“En sentir de la Corte, es claro e indudable que por virtud de lo dispuesto en los artículos 4o., 214, 215, 228 y 241-7, de la nueva Carta Política, **el control del decreto que declara el estado de emergencia es integral lo cual supone que sea imperativamente de mérito y no simplemente de forma.**

²⁹ Sobre el punto, véase el siguiente aparte, en sentencia de la Corte Constitucional C-802-02 (op.cit): “(...) la doctrina de la **Corte Suprema de Justicia de supeditar el control constitucional de la declaratoria de los estados de excepción a una revisión formal y no material fue cuestionada** por la voz de magistrados disidentes que se negaban a admitir que el control encargado a un tribunal de tan altas calidades se circunscribiera a agotar un ritualismo que bien podía ser verificado por personal que tuviese a cargo funciones simplemente secretariales y que con ello la justicia constitucional fuera indiferente ante el sistemático abuso de los estados de excepción. En el mismo sentido, ante la posición mayoritaria de la Corte Constitucional de someter tales decretos a un control formal y material en la convicción de que sólo así se defendía la integridad de la Carta y no sólo una parte de ella, se presentaron también voces disidentes. Unas que, en un extremo, clamaban por un control no sólo formal y material sino también estricto que correlativamente restringiera el margen de decisión del Presidente y otras que, en el otro extremo, afirmaban la incompetencia de la Corte para pronunciarse ya no solo material sino también formalmente sobre la exequibilidad de la declaratoria de los estados de excepción.” (Destacados fuera de texto).

³⁰ Citada por Pedro Pablo Vanegas Gil en “La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después.” Universidad Externado de Colombia.

³¹ Luis Sarmiento Buitrago. Salvamento de voto a la sentencia del Corte Suprema de Justicia del 15 de octubre de 1974.



En consecuencia, esta Corporación comparte la opinión del señor Procurador General de la Nación y prohíja la posición que desde octubre 15 de 1974 sostuvo el Magistrado **Luis Sarmiento Buitrago** en salvamento de voto a la sentencia mayoritaria de esa fecha, y hace suyos los razonamientos que dicho magistrado esgrimió entonces para sustentar el control integral de los decretos expedidos en virtud del artículo 122 de la expirada Carta Política, por cuanto ellos son plenamente predicables de la regulación que de dicho estado de excepción hace el artículo 215 de la Carta en vigor...³². (Negrilla y subrayas fuera de texto)

De esta manera, emerge de la Constitución de 1991 la arquitectura de un verdadero sistema de pesos y contrapesos en épocas de anormalidad.

Esta filosofía del Constituyente, tendiente a lindar el comportamiento del Ejecutivo central en los estados de excepción³³, fue rápidamente acogida por el legislador estatutario de 1994, a través de la aprobación de la Ley 137, por medio de la cual se regularon en Colombia los estados de excepción, atendiendo al mandato contenido en el artículo 152³⁴ de la Carta.

La normativa estatutaria tuvo como principal objetivo resaltar la excepcionalidad de esta figura, mediante el establecimiento de limitantes que buscaron circunscribir a sus justos medios, la operatividad de estas medidas, tal y como fue expresado en la exposición de motivos que precedió los debates parlamentarios en torno a ella:

"Los estados de excepción tienen, como su nombre lo indica, **un carácter eminentemente excepcional y no pueden bajo justificación alguna, traducirse en el sistema normal de control social, como ocurrió con el estado de sitio**. Su existencia está limitada a la duración de la emergencia a la que son llamados a superar, lo que debe ser logrado en el menor tiempo posible, para así restituir el goce absoluto de los derechos fundamentales de los individuos, el que es en última instancia su objetivo principal"³⁵. (Negrilla y subrayas fuera de texto)

Para la concreción de ese objetivo, la Ley en cita se encargó de establecer parámetros claros y limitantes, dentro de los cuales el Gobierno pudiera ejercer sus competencias extraordinarias, con reglas claras de temporalidad, materia, deberes –incluso dentro del esquema de la convencionalidad-, de garantías de derechos y libertades y de los instrumentos de control a los que sus decisiones extraordinarias serían sometidas, a saber:

³² Corte Constitucional. Sentencia C-004 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Se trató de la primera providencia expedida por la Corte Constitucional en el marco de un estado de emergencia en Colombia, luego de la promulgación de la Constitución Política de 1991.

³³ Pedro Pablo Vanegas Gil. "La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después." Op. cit.: "Así, las preocupaciones del constituyente se vieron plasmadas en las distintas innovaciones que se aprecian en la nueva redacción de los estados de excepción en la Constitución de 1991."

³⁴ "Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: (...) e) estados de excepción."

³⁵ Gaceta del Congreso No. 49 de 1992



- (i) principios orientadores para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas al Gobierno en los estados de excepción –v. gr., necesidad y proporcionalidad, de conformidad con sus artículos 11 y 13–;
- (ii) asuntos proscritos de ser suspendidos en el marco de situaciones anómalas – por ejemplo, la prohibición de suspender las garantías judiciales para la protección de algunos derechos fundamentales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 5 de ese cuerpo normativo;
- (iii) deberes de información a los organismos internacionales tras la declaratoria de los estados de excepción –el artículo 16 hace referencia a los secretarios generales de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos–;
- (iv) y, finalmente, controles judiciales que trascendieron la Carta Política de 1991, completando entonces la ingeniería constitucional desarrollada con anterioridad, a través de la concepción de un control inmediato de legalidad en cuyo centro se encuentra el ejercicio de la función administrativa en el marco de los estados de excepción.

En otros términos, el legislador estatutario concibió, a la imagen del control automático de constitucionalidad desarrollado por la Corte, un instrumento de fiscalización de la función administrativa, con el que se buscó la cumplida ejecución de las medidas adoptadas en los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República y sus ministros, y cuyo propósito, en palabras del máximo tribunal constitucional, se circunscribió a limitar el “...*poder de las autoridades administrativas...*”³⁶, siendo una medida eficaz con la cual se impide “*la aplicación de normas ilegales.*”³⁷

El rol de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y en especial del Consejo de Estado, fue así modificado en el escenario del derecho de excepción, pues de emitir conceptos previos no vinculantes en vigencia de la Constitución Nacional de 1886 –para la procedencia de la declaratoria de los estados de sitio³⁸– pasó a ser el juez competente del mecanismo de corrección posterior y permanente por la oficiosidad de la función e incluso inmediato sobre las actividades de las autoridades administrativas, en tanto en la situación de anormalidad declarada, asumen competencias que, en el estado normal de las cosas, no les serían atribuidas y, mucho menos, les son propias dentro de su esquema de funciones regulares.

En efecto, en su tenor literal, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 prescribió:

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

³⁷ Ibidem.

³⁸ El artículo 121 de la Constitución de 1886 consagró: “En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, **previa audiencia del Consejo de Estado** y con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella.” (Negrilla y subrayas fuera de texto)



“**CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

La procedencia del control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general fue vinculado a factores no solo de tipo de subjetivo o de autoría – entidades territoriales o autoridades nacionales–, sino igualmente a factores relacionados con la naturaleza del acto administrativo a revisar –general– y a que su origen se encuentre en los decretos legislativos expedidos por el Gobierno en los estados de excepción³⁹.

La escasa regulación normativa⁴⁰ de este medio de control fue complementada por los mandatos del CPACA, por lo menos en lo que respecta a su trámite judicial⁴¹, plasmándolo, por primera vez, en el texto del Estatuto procesal administrativo –art. 136 *ejusdem*–⁴²; coherente con el propósito de compilación de los diversos medios judiciales conocidos por esta Jurisdicción, recopilados en el título III⁴³ de la parte II del Código.

Y es que, de forma previa, a la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo destacó, al analizar la juridicidad de algunos decretos⁴⁴ expedidos por el Presidente de la República en el contexto del estado de conmoción interior decretado⁴⁵ como consecuencia de, entre otras situaciones, el asesinato del líder político Álvaro Gómez Hurtado, la ausencia de reglamentación procesal a seguir para su desarrollo. Así, la Sala expresó:

“Finalmente se advierte, la ley no estableció actuación alguna que debiera cumplirse para el ejercicio del control de legalidad, sino que determinó que éste fuera de

³⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2020-01660-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁴⁰ Así, lo reconoce la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia de 16 de junio de 2009, 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA)A. M.P. Enrique Gil Botero.

⁴¹ Art. 185 C.P.A.C.A.

⁴² *Ibidem*: “La Sala también quiere resaltar, a manera de pedagogía, atendiendo a lo particular que es este procedimiento, las características principales que tiene, toda vez que no se trata de aquellos que se encuentran regulados en el Código Contencioso Administrativo, sino en una ley especial, de naturaleza estatutaria: la que se ocupa de los estados de excepción.”

⁴³ “Medios de control”.

⁴⁴ Para el caso particular, el Decreto N°. 871 de 13 de mayo de 1996, “Por el cual se delimita una zona especial de orden público.”

⁴⁵ Por medio de Decreto N°. 1900 de 2 de noviembre de 1995. Dentro de sus consideraciones, puede leerse: “Que, con posterioridad al 6 de agosto de 1995, se han producido hechos de violencia en diferentes regiones del país, atribuidos a organizaciones criminales y terroristas, que perturban en forma grave y ostensible el orden público; Que, como última manifestación de tales hechos, en el día de hoy ha sido asesinado el connotado dirigente político, ex designado y ex presidente de la Asamblea nacional Constituyente, doctor Álvaro Gómez Hurtado...”.



inmediato, esto es, en seguida, **sin la mediación de trámites, que ninguno fue dispuesto**, lo cual no obsta para que el Consejo de Estado, si así lo estimara decreta y practique las pruebas que considere necesarias.”⁴⁶ (Negrilla y subrayas fuera de texto)

Valga tener en cuenta que las principales características del control inmediato de legalidad incluso fueron decantadas por la jurisprudencia del Consejo de Estado con anterioridad a su entrada en vigor⁴⁷⁻⁴⁸.

Así, el derecho pretor construido por el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo resaltó, en decisión de 26 de agosto de 1997⁴⁹, la **autonomía e independencia** de este medio de control en relación con las resultas de los trámites de revisión constitucional adelantados por la Corte⁵⁰ frente a los decretos legislativos dictados en los estados de excepción.

En efecto, el Consejo de Estado reconoció que, si bien la inexecutable de los decretos legislativos conllevaba, por contera, el decaimiento de las medidas administrativas generales adoptadas con fundamento en ellos, dicha circunstancia no impedía el desarrollo del control inmediato de legalidad respecto de los efectos producidos durante el periodo en que estuvieron vigentes. En aquella oportunidad, la Corporación expuso:

“Como ya lo advirtió la Sala en un caso semejante “si bien, la Corte Constitucional declaró inexecutable tanto el Decreto Legislativo N° 080 del 13 de enero de 1997, mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica y social, así como el N° 081 de la misma fecha, “Por el cual se dictan medidas para desestimular el endeudamiento externo”, expedido en desarrollo del anterior, según fallos números C - 122 y C - 127 de los días 12 y 19 del mes de marzo de 1997 y cuyos efectos fueron fijados por esa Corporación a partir del día siguiente a la notificación de la primera, esto es, desde el 11 de abril de 1997, **ello no obsta para que esta Corporación ejerza el control inmediato de legalidad que le corresponde, en atención a los efectos jurídicos que el acto pudo haber producido antes de su decaimiento, por desaparición de los fundamentos de derecho que sustentaron su expedición, en los términos del artículo 66 del C.C.A.**” (Negrillas fuera de texto)

En ese mismo sentido, y acentuando el carácter autónomo e independiente del control inmediato, la Sala de lo Contencioso Administrativo sostuvo que su procedencia no estaba supeditada al pronunciamiento previo de la Corte Constitucional sobre los decretos legislativos que declaraban y adoptaban las medidas para conjurar los hechos que habían llevado a la declaratoria de las situaciones de excepción plasmadas en el texto de la Carta Política de 1991 y

⁴⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. CA-001. M.P. Mario Alario Méndez. Sentencia de 17 de septiembre de 1996.

⁴⁷ 2 de julio de 2012.

⁴⁸ Por citar algunas: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004). M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Sentencia de 28 de enero de 2003. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA). Sentencia de 16 de junio de 2009. M.P. Enrique Gil Botero.

⁴⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. CA-006. M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

⁵⁰ Se hace referencia a la Corte Constitucional.



sobre los cuales las autoridades administrativas expedían los respectivos actos administrativos controlados por la jurisdicción contenciosa.

Así, en providencia de 9 de febrero de 1999⁵¹, el Consejo de Estado, al analizar la legalidad del Decreto N°. 2386 de 1998⁵², dentro del espectro del estado de emergencia económica decretado producto de la crisis generada por el UPAC⁵³, señaló:

“Cabe agregar que la Ley 137 de 1994 por la cual se regulan los Estados de Excepción, al atribuir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa esta función, no señala un procedimiento especial, simplemente prevé un control inmediato. **Esta precisión es indispensable porque se ha venido sosteniendo que no es necesario que la Corte Constitucional previamente resuelva sobre la exequibilidad de los Decretos que dicta el Gobierno al declarar el Estado de Emergencia Económica y Social.**” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

Igualmente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo aceptó la naturaleza judicial de este trámite, acuñando, por tanto, **la denominación de sentencia al acto con el que se ponía fin al mismo**, cuestionada por algunos de sus miembros⁵⁴, al considerar que no era el resultado de un proceso respetuoso del debido proceso, sino, por el contrario, de un trámite sumario.

La cualificación de fallo fue sostenida y traída de nuevo años después, por la Corporación, como se advierte del fallo adiado en junio de 2009:

“De la escasa regulación que existe sobre el tema, la Sala entiende que son atribuibles a este proceso judicial las siguientes características:

En *primer lugar*, se trata de un proceso judicial, por lo tanto, **la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia**, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella.”⁵⁵ (Negrilla y subrayas fuera de texto)

En consonancia, y resaltando todavía los rasgos esenciales de este tipo de control, la jurisprudencia elaborada por el Consejo de Estado, con anterioridad a la entrada en vigencia del CPACA, recalcó la esencia automática e inmediata del control, derivada de la obligación de envío que pesaba sobre la autoridad administrativa al origen del acto, sin perjuicio de la asunción oficiosa que puede

⁵¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. CA-008. M.P. Javier Díaz Bueno.

⁵² “Por el cual reglamenta parcialmente el Decreto 2331 de 1998.”

⁵³ Estado de excepción declarado mediante el Decreto N°. 2331 de 1998.

⁵⁴ De interés doctrinal, resulta advertir la posición minoritaria que emergió por vía de salvamento de voto a la providencia aprobada el 19 de octubre de 1999, en la que se lee: “1. *Creo que la providencia que se dicta en estos casos no tiene el carácter de sentencia, habida cuenta de que no atiende a las reglas del debido proceso sino a un procedimiento o trámite sumario; no obstante, en asuntos similares he dejado de lado este aspecto, por encontrarlo más formal que de fondo.*”. M.P. Carlos Orjuela Góngora.

⁵⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA)A. M.P. Enrique Gil Botero. Sentencia de 16 de junio de 2009,



ser desplegada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ante la inobservancia de esa carga.

En palabras de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el control de legalidad:

“Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.”⁵⁶ (Negrilla y subrayas fuera de texto)

Se trata así de un mecanismo judicial de carácter excepcional, en el que el principio de la jurisdicción rogada es morigerada la ausencia de una demanda formal –como ocurre con los demás medios de control, en acatamiento del derecho de acción que los faculta a tocar las puertas de la Justicia–, la oficiosidad de su asunción, en tanto en los vocativos en los que se discute la legalidad del acto administrativo se impone la rogación de parte y a la vez por el origen o la fuente de los argumentos sobre los cuales se emprenderá el examen del acto, que se centra, en exclusiva, en una correlación entre Decreto Declaratorio del estado de excepción, los decretos legislativos devenidos de éste y el acto administrativo que se controla por parte del juez.

En otros términos, los criterios de evaluación de la legalidad de la medida son traídos por el operador judicial y debe hacer uso de sus apreciaciones dogmático-jurídicas, pues “...con su conocimiento técnico, debe construir los supuestos de derecho que sirven para realizar el análisis”⁵⁷. Es decir que, del demandante se pasa al fallador en el contexto del control inmediato de legalidad, por lo que la fijación de los parámetros normativos sobre los cuales se efectúa esta causa resulta ser la “*pedra angular*” del trámite, **que cobija el fondo y la forma del acto administrativo sometido a estudio.**

En punto de los parámetros del juicio, puede destacarse que no se limitan a la ley, sino que trascienden los contornos de ésta, denotando la existencia de un verdadero **juicio de juridicidad**⁵⁸, que conjuga paralelamente notas constitucionales, pero más desde el enfoque de respetar el artículo 4° de la Constitución Política y de analizar que no se afecten las garantías y libertades, como es deber de todo juez y funcionario público y, de razonabilidad y proporcionalidad, pero sin tocar aspectos de conveniencia.

⁵⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia de 5 de marzo de 2012.

⁵⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA). Sentencia de 16 de junio de 2009. M.P. Enrique Gil Botero.

⁵⁸ La juridicidad va más allá del “*legicentrismo*” judicial, toda vez que se refiere a la armonía de la norma estudiada respecto del ordenamiento en general. Ver, en ese sentido: Jacques Caillose. “*Introduire au droit*”. Colección «Clefs/Politique». 1993. París.



Al respecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo manifiesta:

“...el control de legalidad que ejerce esta jurisdicción sobre los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción es integral, es decir, incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, al cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, **así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico**, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos."⁵⁹ (Negrillas fuera del texto)

Valga recordar que como bien lo dejó claro la Sala de Consulta y Servicio Civil⁶⁰ del Consejo de Estado, la teleología del control de legalidad se centra en el deber de asegurar el respeto a la Ley –entendida en sentido amplio- en la emisión de los actos administrativos, en su apego al ordenamiento jurídico existente, “...es el medio óptimo para garantizar que la maquinaria administrativa funcione adecuadamente y que los órganos administrativos hagan correctamente lo que deben hacer”.

Solo que en el caso del Control Inmediato de Legalidad, responde a las características de un medio expedito y sin petición de parte o rogación, presto a encuadrar y ser medio idóneo para materializar el sistema de pesos y contrapesos, en un espectro de circunstancias extraordinarias y anormales, que reestructuran en la *praxis* el regular, normal y coordinado ejercicio de las ramas del poder público, precisamente para el funcionamiento adecuado de la maquinaria administrativa y su respeto a la regulación en derecho.

No en vano se concibe como un medio de control propio del ambiente de excepcionalidad, que pone el foco del análisis de la legalidad, en principios más altos como son la defensa de la soberanía, la institucionalidad y la legitimidad del Estado, alejado de la rogación que es propia del juez de la legalidad del acto dentro del Contencioso Administrativo, a quien como operador del control inmediato de legalidad se le impone verificar aspectos, tales como, si la autoridad administrativa expidió un acto administrativo general, si éste responde a las medidas excepcionales, frente a las cuales se comporta o tiene una relación “accesoria” o subordinada, desde el punto de visto de la regulación a la que está sometido.

Por lo que su espectro de análisis abarca los aspectos formales y materiales o sustanciales o de fondo, ya que el margen de “discrecionalidad” que otorga la situación de anormalidad, dentro del Estado de Derecho, no puede quedar al

⁵⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. CA- 011. M.P. Ricardo Hoyos Duque. Sentencia de 3 de mayo de 1999.

⁶⁰ Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 5 de junio de 2008. M.P. William Zambrano Cetina.



garete y debe responder y descansar, en forma cuidadosa, sobre las razones y motivaciones de la declaratoria de la medida de Estado de Emergencia.

Eso se tuvo claro desde las primeras decisiones adoptadas por la Corte Constitucional, luego de la expedición de la Constitución Política de 1991, como se lee en la sentencia C-004 de 1992⁶¹, si bien frente al control que esa Alta Corte ejerce y que en varios supuestos es diferente⁶², sí resulta aplicable en sus consideraciones generales, con los matices propios y únicos de nuestra jurisdicción, al Control Inmediato de Legalidad, cuando indica que el **control debe ser integral y no parcial o limitado a una revisión meramente formal**, en tanto el propósito genitor es defender la Constitución Política en su totalidad. Igual predicado puede aplicarse a nuestro Control frente a lo ya indicado respecto a la legalidad del acto, de cara a los principios superiores de institucionalidad, soberanía y seguridad, teniendo el matiz propio de la situación extraordinaria o anormal que dio lugar al Estado de Excepción.

Finalmente, y a pesar de la integralidad del análisis que comporta este medio de control, la cual se desprende el cúmulo de reglas normativas que son empleadas por el juez, la Sala de Decisión Especial señala que no corresponde a un examen completo y absoluto, pues, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, *“...el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137”*⁶³, lo que permite con posterioridad demandar el acto, por razones distintas a las estudiadas, a través de los medios de control ordinarios establecidos en el ordenamiento, v. gr., nulidad⁶⁴ y nulidad y restablecimiento del derecho⁶⁵.

Pues bien, se indica por la Sala que ese control de legalidad inmediato y automático, se bifurca en dos aspectos centrales y generales, que agrupan a los factores formales y materiales y, que en últimas, se ejercen sobre los siguientes subcontroles, se hace referencia, para los aspectos formales: **(i)** a un control de competencia; **(ii)** a un control de motivación o causa; **(iii)** a un control de comprobación (fundamentos fácticos) y **(iv)** a un control de finalidad; aparejados claro está con los requisitos formales; mientras que para los aspectos materiales,

⁶¹ C-004 de 7 de mayo de 1992. Radicación R.E.-001. Revisión constitucional del Decreto 333 de febrero 24 de 1992 *"por el cual se declara el Estado de Emergencia Social"*. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶² El Consejo de Estado, en fallo de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 23 de noviembre de 2010, fue claro en indicar que *"la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7° y 215 parágrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico"*. Expediente 2010-00196. M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁶³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia de 5 de marzo de 2012.

⁶⁴ Art. 137 CPACA.

⁶⁵ Art. 138 CPACA.



se presentan los controles de (v) calificación jurídica o conexidad y necesidad y (vi) control de elección o de proporcionalidad y transitoriedad.

De tal suerte que en el estadio de la *secundum legem* es que entran en toda su magnitud los controles antes mencionados, a fin de determinar la legalidad del acto que se controla inmediata y automáticamente.

Precisados estos parámetros, la Sala expondrá el problema jurídico que subyace a este asunto para, posteriormente, proceder a su análisis.

2.2.2. PROBLEMA JURÍDICO

Se trata de determinar si el **ACUERDO No. 017 DE 21 DE MARZO DE 2020**, expedido por la **JUNTA DIRECTIVA** del **INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PÉREZ” (ICETEX)**, “*Por el cual se reglamenta el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID - 19*”, se encuentra ajustado a derecho, de conformidad con los parámetros jurídico-normativos establecidos en el acápite previo.

2.2.3. FUNDAMENTO NORMATIVO DEL ACUERDO QUE SE CONTROLA

Al respecto, es necesario precisar que, entre los fundamentos del citado acuerdo y que son propios y resultan pertinentes a esta clase de análisis bajo la égida del control inmediato de legalidad, además de referir al **DECRETO DECLARATORIO 417 DE 17 DE MARZO DE 2020** “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, también da cuenta de su fundamento jurídico normativo en el **DECRETO LEGISLATIVO N°. 467 DE 23 DE MARZO DE 2020** “*Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”: el cual:

“DECRETA

Artículo 1. Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 para beneficiarios de Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX. Las entidades públicas del orden nacional y territorial con Fondos en Administración o convenios de alianzas establecidos con el Instituto Colombiano Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior IC utilizarán los saldos y excedentes de liquidez, así como los saldos y excedentes de los fondos y alianzas en el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 comprenderá el otorgamiento, a beneficiarios focalizados, de uno (1) los siguientes auxilios:

1. Período de gracia en cuotas de créditos vigentes. Esta medida puede ser solicitada por todos los beneficiarios con créditos vigentes. El crédito se extenderá por el mismo tiempo dure la medida.

2. Los beneficiarios de estratos 3, 4, 5 y 6 podrán solicitar la reducción transitoria de intereses al IPC en los créditos vigentes durante la vigencia del Estado de



Emergencia Económica, Social y Ecológica. Esta medida implica una reducción de la tasa, quedando la tasa equivalente al IPC durante la vigencia del Plan Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19. Esta medida no aplica para los beneficiarios de los 1 y 2 quienes ya disfrutaban del beneficio de tasa subsidiada por la Nación.

3. Ampliación de plazos en los planes de amortización. Esta medida puede ser solicitada por todos los beneficiarios con créditos vigentes. Para los créditos de mediano plazo, la amortización se ampliará hasta el doble del período inicial de pagos y para los créditos de largo plazo, la amortización se ampliará hasta el 50% del plazo original.

4. Otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre del año 2020. Esta medida permitirá a los beneficiarios que solicitarán por primera vez crédito al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX para sus estudios, puedan aplicar a un crédito sin la exigibilidad de un codeudor solidario, persona natural o jurídica. En estos casos, la garantía de dichos créditos la asumirá el Fondo de Garantía Codeudor con cargo a los recursos asignados para ello.

Parágrafo 1. Los saldos no ejecutados de Fondos en Administración, o convenios de alianzas establecidos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX con recursos provenientes de la Nación o de los Entes Territoriales, cuyos convenios se encuentren en procesos en liquidación que no hayan culminado, serán incorporados al presupuesto del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX y serán utilizados en el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19.

Parágrafo 2. Los auxilios de que trata este artículo se mantendrán hasta agotar el monto de los recursos dispuestos para ello.

Artículo 2. Excedentes del Título de Ahorro Educativo. Autorizar al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, durante la vigencia del Estado de Emergencia, Social y Ecológica, para hacer uso de las utilidades derivadas de la operación de Títulos de Ahorro Educativo, a través del Fondo Garantía Codeudor, con el propósito de apalancar recursos para el Plan de Auxilios Educativos coronavirus COVID-19”.

En este orden de ideas, la Sala se adentra en el estudio de los factores:

2.3. CASO CONCRETO

A la luz de las fases de evaluación expuestas en el capítulo de consideraciones generales de esta providencia⁶⁶, la Sala Especial de Decisión N°. 4 del Consejo de Estado procede a analizar la legalidad del acto administrativo sujeto a este medio de control, como sigue:

2.3.1. DEL EXAMEN DE LOS REQUISITOS DE FORMA DEL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

⁶⁶ Denominado: “Los parámetros normativos que guían la labor del juez de lo contencioso administrativo en el marco del medio de control inmediato de legalidad.”



En este marco, el juez deberá examinar si el acto administrativo general cumplió con las formalidades necesarias para su expedición, de cara y acorde al marco de las medidas de excepción.

Compuesto por tres (3) estadios de análisis –competencia, motivación y requisitos formales propiamente dichos–, esta Judicatura dedicará para cada uno de estos ítems un capítulo independiente.

2.3.1.1. DEL EXAMEN DE COMPETENCIA

Dentro de la teoría de los vicios de nulidad de los actos administrativos, el de incompetencia resulta ser un **vicio externo** que, lejos de preocuparse por las “*reflexiones internas*” que llevaron a la decisión⁶⁷, centra su análisis en establecer si, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, la autoridad administrativa al origen del acto estaba debidamente facultada para su expedición⁶⁸.

El **CONTROL DE COMPETENCIA**, afincado en que la autoridad que expide el acto debe estar dotada de las atribuciones legales o constitucionales no solo para expedir una manifestación de voluntad de la administración con efectos jurídicos, sino que sean de estirpe general e incluso de ser necesario debe evaluarse la competencia territorial, la competencia sobre la regulación de la materia, contenido o naturaleza de la decisión, eso incluye la jerarquía y el nivel del cargo y todos aquellos factores que regentan el marco de las atribuciones de la autoridad que expide el acto.

Así, la discusión gravita en torno de la aptitud legal del sujeto activo que adopta la decisión administrativa, mediante la cual se crea, modifica o extingue una situación jurídica particular o general, esto es, alrededor del cuestionamiento de la existencia de disposiciones normativas que validen o justifiquen su actuar.

En letras de Dromi⁶⁹, la competencia es un condicionante de la validez del acto, por lo que la “*observancia de la competencia es indispensable para la actuación válida del órgano*” y cuyos presupuestos son: ser expresa en su marco jurídico normativo, pues por el principio de legalidad debe provenir de la norma superior respectiva que la ha otorgado; irrenunciable, es decir, no es declinable; corresponde al órgano - institución y no al órgano - individuo, por lo que se sujeta a la norma respectiva y es improrrogable e indelegable al estar afecta al interés público, por devenir de una norma estatal, entendido esta característica como que no depende ni surge “*de la voluntad estatal ni de los administrados, ni del órgano-institución, ni del órgano- individuo*”.

⁶⁷ Por ejemplo, la finalidad de la decisión, su motivación, su ilicitud.

⁶⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Rad. 11001-03-26-000-2013-00091-00. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia de 19 de septiembre de 2016.

⁶⁹ DROMI, Roberto. El Acto Administrativo. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. 2000. Págs. 35 a 38.



Descendiendo al caso concreto, es necesario volver a retomar el marco competencial que el propio acto invoca en su contenido tanto en el epígrafe como en sus consideraciones. En efecto, como se advierte del contenido de este acto administrativo de carácter general, de conformidad con los numerales 1º y 4 del artículo 9º del Decreto 1050 de 2006⁷⁰, a la Junta Directiva del **ICETEX** le compete formular la política general y los planes, programas y proyectos para cumplir con el objeto legal del ICETEX, normas que en su sentido literal señalan:

“ARTÍCULO 9º. Funciones. Son funciones de la Junta Directiva del **ICETEX** las siguientes:

1. Formular la política general y los planes, programas y proyectos para el cumplimiento del objeto legal del Icetex, de sus funciones y operaciones autorizadas y todas aquellas inherentes a su naturaleza jurídica, acorde con lo dispuesto por la Ley 1002 de diciembre 30 de 2005, y los lineamientos y política del Gobierno Nacional en materia de crédito educativo.

En desarrollo de lo anterior adoptará, entre otros, los reglamentos de crédito, el estatuto de servicios, los planes, programas y proyectos para: la administración del riesgo financiero, la financiación de crédito educativo, la administración, el saneamiento y la recuperación de cartera.

(...)

4. Expedir conforme a la ley y a los estatutos del Icetex, los actos administrativos que se requieran para el cumplimiento de las funciones y de las operaciones autorizadas al Icetex como entidad financiera de naturaleza especial”.

Conviene precisar que el **ACUERDO No. 017 DE 2020**, está suscrito por el presidente y secretario de la Junta Directiva del ICETEX situación que encuentra su fundamento legal en el artículo 8º del Decreto 1050 de 2006⁷¹, que dispone:

“De las reuniones, deliberaciones y decisiones de la Junta se dejará constancia en Actas. **Los actos de la Junta Directiva se denominarán Acuerdos** y, en ambos casos, **llevarán la firma de quien presida la reunión y del Secretario de la Junta** (Negrilla fuera de texto original).

Asimismo, se advierte que como presidente firmó el acuerdo el doctor Luis Fernando Pérez Pérez, quien es Viceministro de Educación, lo cual está permitido, según el contenido del artículo 17 de los Estatutos del ICETEX que al respecto señala “[e]l Ministro de Educación Nacional presidirá la Junta Directiva del ICETEX. En ausencia del Ministro de Educación Nacional la Junta Directiva del ICETEX será presidida por el Viceministro delegado”.

Dicho ello, la Sala observa que el referido acto administrativo, con el que se adoptan medidas para materializar de manera eficiente y oportuna la necesaria reglamentación específica que establezca los lineamientos para dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto Legislativo 467 de 2020, en cuanto a la incorporación de los recursos necesarios para apoyar los créditos educativos en el

⁷⁰ “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1002⁷⁰ del 30 de diciembre de 2005”

⁷¹ “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1002 del 30 de diciembre de 2005”



presupuesto de la entidad, los criterios de asignación de los auxilios, los mecanismos operativos para su divulgación y atención al ciudadano, así como las acciones que materialicen los auxilios otorgados en la cartera de la entidad, todo dentro del contexto del Estado de Emergencia y frente a la propagación de la pandemia del COVID-19, es una de aquellas decisiones permitidas normativamente a la Junta Directiva del ICETEX, al tenor de las normas ya vistas

Ahora bien, el control frente a los **aspectos formales**, se compone en forma integral de los subcontroles de: motivación o de causa; control de comprobación y control de finalidad.

2.3.1.2. DEL EXAMEN DE LA MOTIVACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA DEL ACUERDO No. 017 DE 2020

El **CONTROL DE MOTIVACIÓN O DE CAUSA** implica el análisis de la razón de ser del acto, de su soporte idóneo del que se parte al cotejar los fundamentos de hecho con el espectro normativo, los cuales van aparejados y dan al juzgador el panorama de la realidad acontecida.

De forma pacífica, se ha reconocido que la motivación de los actos administrativos es una garantía que protege los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa, así como la eficacia normativa del principio democrático y el de publicidad⁷².

La motivación ha sido entendida como “...la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”⁷³, es decir, como la exposición de las consideraciones jurídicas y fácticas que sustentan las determinaciones que son adoptadas por los órganos públicos en el ejercicio de función administrativa. No obstante, dicha exigencia no supone simplemente el bosquejo de los argumentos que cimientan la decisión, pues las razones que son empleadas por los órganos administrativos deberán adecuarse a la realidad que rodea la expedición del acto, estableciendo así una especie de congruencia respecto de la declaración que ha sido acogida⁷⁴.

Descendiendo estas premisas al *sub judice*, se tiene que el **ACUERDO 017 DEL 31 DE MARZO DE 2020**, dictado por la Junta Directiva del **ICETEX**, por medio de la cual se reglamenta el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID – 19,

⁷² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Rad. 76001-23-31-000-2001-03460-01(35273). M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia de 27 de noviembre de 2017.

⁷³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador.

⁷⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2015-00016-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 13 de octubre de 2016. En ese mismo sentido: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad.11001-03-28-000-2013-00060-00. M.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 8 de octubre de 2014.



plasma los móviles de hecho y de derecho que fundamentan las determinaciones recogidas, en el contexto de la crisis generada por la aparición del virus COVID-19 en el territorio colombiano, y en especial en el objeto misional de la entidad, en el propósito de apoyar la educación superior.

En ese sentido, el acto administrativo examinado trae a colación como antecedentes normativos, pues de la revisión formal del mentado acto administrativo en lo relativo a sus fundamentos fácticos y jurídico-normativos se advierte que alude a:

Normativamente, a la Constitución Política, en sus artículos 67⁷⁵ y 69⁷⁶, para señalar que la educación es un derecho fundamental y un servicio público a cargo del Estado a quien le corresponde facilitar los mecanismos financieros que se requieren para acceso y al **DECRETO LEGISLATIVO 417 DE 2020** “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”.

Fácticamente, el Acuerdo escrutado se afina en la cantidad de personas beneficiadas con los créditos educativos otorgados por el **ICETEX**, aunado al estudio que se desplegó, a fin de establecer la cantidad de deudores que a raíz de la crisis originada por el aislamiento y la disminución de ingresos económicos, podrán incumplir dichas obligaciones crediticias, dejando en el escenario también la afectación que padecerán los interesados en nuevos créditos para dar comienzo a sus estudios superiores para el segundo semestre de 2020, ante la dificultad de conseguir un codeudor solidario.

⁷⁵ **ARTÍCULO 67.** La 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.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

⁷⁶ **ARTÍCULO 69.** Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.



Y fueron esas situaciones fácticas expuestas las que dieron lugar a la expedición del **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020**⁷⁷, mediante el cual se creó el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, se dispuso la incorporación de recursos de los fondos educativos inactivos al presupuesto del ICETEX y se le autorizó, durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, para hacer uso de las utilidades derivadas de la operación de Títulos de Ahorro Educativo.

El Acuerdo escrutado da cuenta en su motivación que mediante Acuerdo 028 de 2019, se dispuso que los recursos del Fondo de Garantías Codeudor se destinaran a cubrir el valor de los créditos siniestrados sin codeudor.

Finalmente, se pone de presente que el Acuerdo se expide en aras de dictar la reglamentación necesaria para materializar las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 467 de 2020, a fin de fijar los lineamientos para la incorporación de los recursos al presupuesto del **ICETEX**, los criterios para asignar los auxilios, su divulgación y la manera en que se atenderán a los usuarios.

De esta manera, el **ICETEX**, a través de su Junta Directiva, identificaba las premisas normativas de las decisiones plasmadas en el **ACUERDO 017 DEL 31 DE MARZO DE 2020**, aplicándolas a los hechos experimentados en el sector educativo superior, desde la óptica de las realidades económicas de sus deudores actuales y potenciales, producto de la situación pandémica del COVID-19 y su impacto en las finanzas de sus usuarios-deudores, y con el ánimo de atenuar sus crisis financieras y permitirles continuar o empezar sus estudios superiores, con lo que en términos del acto administrativo y su correlación con las normas legislativas devenidas del estado de emergencia, estructura una lógica silogística, en la que lo jurídico se marida con lo real o fáctico, como dinámica que guía igualmente la motivación de los actos administrativos⁷⁸.

Así las cosas, la Sala advierte que no encuentra reparo respecto de la motivación que debe contener el **ACUERDO No. 017 DE 2020**, pues la situación y normas expuestas, permiten tener por cumplido este requisito, ya que se encuentra debidamente motivado.

2.3.1.3. DEL EXAMEN DE LOS REQUISITOS FORMALES PROPIAMENTE DICHOS

Previo a entrar en materia, la Sala considera pertinente acotar que aunque no se trata de un presupuesto necesario para la procedencia del estudio que subyace al

⁷⁷ "Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

⁷⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Rad. 76001-23-31-000-2001-03460-01(35273). M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia de 27 de noviembre de 2017.



medio de control inmediato de legalidad⁷⁹, la Sala destaca que el **ACUERDO No. 017 DE 2020** fue publicado en el Diario Oficial No. 51.273 del 31 de marzo de 2020, por lo que el acto fue socializado a la comunidad y ello resulta acorde para efectos de oponibilidad

Por otro lado, esta Judicatura advierte que el citado acto es respetuoso de las demás formalidades que rodean las manifestaciones unilaterales de la administración, ya que dispone de un: encabezado⁸⁰; número de identificación⁸¹; una fecha de expedición⁸²; la mención de las facultades sobre las que se soporta la adopción de las medidas allí contenidas⁸³; una parte resolutive y la firma de quien lo suscribe⁸⁴.

Ahora, bien frente al **CONTROL DE COMPROBACIÓN**, que hace parte de los aspectos formales del acto, se centra en los hechos demostrados constituyan la causa del acto, aunque el **ACUERDO 017 DE 31 DE MARZO DE 2020**, carece de un capítulo formal de fundamentos fácticos, lo cierto es que éstos se vierten en los considerandos del acto, en los siguientes apartes:

“Que en la actualidad, el Instituto Colombiano Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX cuenta con 301.136 beneficiarios de créditos reembolsables en periodos pago, diferenciados en los siguientes estratos económicos: 30.3% estrato 1, 40.4% estrato 2, 21.5% estrato 3, 5.3% estrato 4, 1.8% estrato 5 y 0.7% estrato 6.

Que ante la Emergencia Económica Social y Ecológica a causa del Coronavirus COVID19, se disminuirán los ingresos de las familias cuyos integrantes quieran acceder por primera vez o permanecer en los programas académicos que cursan actualmente de cara al segundo semestre lectivo del año 2020 en las Instituciones de Educación Superior Públicas y Privadas del país, y requieran para ello, solicitar un crédito al Instituto, el cual exige el codeudor solidario. Esta situación amerita que el Instituto elimine la exigibilidad de un codeudor solidario, persona natural o jurídica, y lo reemplace con el Fondo de Garantía Codeudor para dichas familias.”
(Subrayas de la Sala).

En esa línea, emerge con claridad su basamento en los comprobados hechos de la situación económica, como efecto colateral profundo y real de la pandemia vivida por el mundo, que no ha sido ajena a nuestro país, lo que impuso la necesaria adopción de medidas financieras de apoyo y salvavidas en dos aspectos interrelacionados el contar con recursos y el derecho a educarse,

⁷⁹ La jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que el control inmediato de legalidad ejercido sobre las medidas generales proferidas en el ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los estados de excepción, procede una vez el acto ha sido **expedido**, sin que se requiera de su publicación. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004). M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez. Sentencia de 28 de enero de 2003.

⁸⁰ “Por el cual se reglamenta el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19.”

⁸¹ 017.

⁸² 31 de marzo de 2020.

⁸³ “La Junta Directiva del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior ‘Mariano Ospina Pérez’

En ejercicio de sus facultades legales...”.

⁸⁴ Luis Fernando Pérez, Presidente de Junta Directiva.



encontrando el punto de equilibrio inyectando recursos a la entidad que permita los auxilios y las medidas de alivio financiero que prevé el acto escrutado.

En estos casos que todo deviene del estado de anormalidad es importante que la autoridad administrativa se ciña a los hechos generadores de dicho estado de excepción, pues de ello pende el sinnúmero de medidas que en estado regular o de normalidad no se adoptarían y, que en dado caso se implementaría, pero por las vías legales normales o regulares que se tengan a disposición.

Por contera, se advierte que el acto controlado fue expedido, en cumplimiento del procedimiento que debía observarse, dentro y de cara al marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica devenida de la pandemia declarada por la OMS por el COVID-19 y que está contenido en el **DECRETO DECLARATIVO 417 DE 17 DE MARZO DE 2020**; que fue rubricado por la Junta Directiva del ICETEX, dentro de su esfera de competencias legales, como se indicó anteladamente.

Así mismo, la motivación del acto, como ya se analizó, permitió evidenciar su relación de propósito y finalidad con el Estado de Emergencia declarado y a partir de las probanzas ya relacionadas y analizadas se logra determinar en forma comprobada que los fundamentos fácticos invocados y que se dejan entrever en los considerandos del acto y que guardan relación con la decisión administrativa sí acontecieron y existieron y, de suyo, motivaron fácticamente las medidas adoptadas en el **ACUERDO 017 DE 31 DE MARZO DE 2020**.

No sobra agregar que los requisitos que se analizaron para efectos de avocar esta causa, de que el acto fuera administrativo y general y que encuentre su acto subyacente en la Declaratoria de Emergencia (estado de excepción), aunado a que cuenta con el marco legislativo devenido de dicha declaratoria de anormalidad, como se corrobora con el **DECRETO LEGISLATIVO N°. 467 DEL 23 DE MARZO DE 2020**, y que como ya se vio fue fundamento basilar del acto administrativo que se controla.

Superado entonces, el control de comprobación fáctica, corresponde analizar el acto desde la arista del **CONTROL DE FINALIDAD** que se concibe como el acatamiento, el sometimiento y subordinación manifiesta de la administración a los fines del Estado, en cuanto a que las medidas deben estar encaminadas a conjurar las causas del estado de anormalidad que se vive y/o a impedir sus efectos.

Este ítem se hizo evidente en la materialización del propósito de doble espectro, de una parte, proteger los recursos económicos de los usuarios -deudores presentes y potenciales- de la entidad y de otro, que no se afecte y se garantice el derecho a la educación superior y esa finalidad se refleja en el otorgamiento de auxilios y medidas que morigeren la crisis económico financiera de aquellos, dado el efecto colateral económico causado por la pandemia, mediante dos flancos, uno fondeando recursos para la entidad y, el otro, posibilitando con esos recursos el



otorgamiento de auxilios educativos, todo lo cual se conecta al fin de propender por el derecho a la educación y con la adopción de medidas que lo haga efectivo.

En consonancia con ello, la Sala estima que el **ACUERDO No. 017 DE 2020** supera el análisis de los requisitos de forma, lo que permite abordar el fondo de lo que allí fuere regulado.

2.3.2. EL EXAMEN DE LOS REQUISITOS DE FONDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

En su gran mayoría los aspectos materiales o de fondo tocan en forma transversal con aquellos que se analizaron en el aspecto formal del control de causa y motivación, se refiere la Sala expresamente, a la **CONEXIDAD** que se concibe como la relación temática directa de la motivación y las medidas que adopta el acto que se controla, tengan fundamento en la declaratoria del Estado de excepción respectivo y en los decretos legislativos devenidos de ese Decreto Declaratorio y que se expiden para materializar los instrumentos y herramientas necesarias para conjurar la crisis.

Y es que lo correlacional entre todo el engranaje que emerge a partir de una situación de anormalidad y que se somete, para su solución a la declaratoria de Estado de Emergencia, tiene su razón de ser en el empático y armonioso sentido que debe imperar en el incremento de los poderes que tendrá la Administración – entendida en sentido amplio-, la discrecionalidad de lo que procederá a regular y a ejecutar, pues solo debe tener en mente la conflagración de la crisis o de sus efectos o que sus efectos no sean mayores, por lo que los controles que se ejerzan en el ámbito constitucional, político o de legalidad, no se suprime ni puede sufrir mella u obstáculo, ni siquiera en el estado de anormalidad, pues como lo explicó la Corte Constitucional, en la sentencia ya mencionada C-004 de 1992: *“Los estados de excepción en cuanto significan el acrecentamiento temporal de los poderes del Presidente y la introducción de restricciones y limitaciones de distinto orden respecto del régimen constitucional común, deben aparejar el mínimo de sacrificio posible, atendidas las circunstancias extraordinarias, del régimen constitucional ordinario y garantizar el rápido retorno a la normalidad...” (Destacados en el original).*

En este presupuesto de conexidad, el llamado a emerger es el **CONTROL DE CALIFICACIÓN JURÍDICA**, pues superado el control formal de comprobación o constatación de los hechos, que es un filtro de verificación fáctico básico y que en este vocativo fue analizado párrafos atrás, se requiere que esos hechos reciban una calificación jurídica con la que se determine si ese hecho jurídicamente sí viabilizaba la expedición del acto que se controla y lo ingresa al ámbito de la **NECESIDAD** como previsión para adoptar las decisiones tendientes a solucionar la situación de excepción, por lo que deben expresar con claridad las razones jurídicas por las cuales adopta las medidas que contiene y el porqué son necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a conjurar las circunstancias excepcionales.



Se interesa esta fase del estudio por corroborar el vínculo inmediato existente entre los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción –que incluye por supuesto al que los declara como ha sido prohijado por la Corte Constitucional⁸⁵– y las medidas administrativas generales adoptadas por las autoridades para su desarrollo.

Para esta Sala de Decisión, la relación que puede surgir entre los extremos normativos referidos debe ser evaluada desde dos (2) tipos de enfoques diferentes que permiten establecer, más allá de la validez de las medidas adoptadas, su eficacia para conjurar los efectos de la crisis.

Las relaciones que orientan este estudio son así, en primera medida, **(i)** la de “*causa a efecto*”, bajo la cual se examina si el decreto legislativo referido por la autoridad administrativa nacional para la expedición del acto, la facultaba para ello; en otros términos, si el acto enjuiciado respetó o no la norma superior sobre la que éste se fundó. En segundo lugar, **(ii)** el “*vínculo instrumental*” entre las medidas adoptadas y los fines y propósitos del decreto legislativo, esto es, si las medidas concebidas en el acto analizado desarrollaron efectivamente la disposición jurídica que permitió su expedición, mediante herramientas efectivas tendientes a atenuar los efectos de la crisis al origen del estado de excepción.

Como ya se mencionó se requiere que el **ACUERDO No. 017 DE 2020** tenga relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo en el cual se funda, en este caso principalmente con el **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020**, transcrito en el acápite considerativo de la presente decisión, mediante el cual se creó el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19.

Dicho ello, la Sala evaluará una a una las disposiciones que componen el **ACUERDO No. 017 DE 2020**, objeto de control de legalidad.

2.3.2.1. Artículo 1. Objeto.

En su literalidad, el artículo 1° del acto administrativo estudiado consagra:

“El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, en virtud de lo establecido en el Decreto Legislativo 467 de 2020, **implementará** un conjunto de medidas focalizadas, dirigidas a los estudiantes y sus familias afectadas de manera negativa por los efectos derivados de la Pandemia Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional, denominado Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 el cual comprende el otorgamiento de auxilios tales como: (i) período gracia en cuotas de créditos vigentes, (ii) reducción transitoria de intereses al Índice de Precios al Consumidor – IPC, (iii) ampliación de

⁸⁵ La Corte Constitucional ha reconocido el carácter legislativo de los Decretos que declaran los estados de excepción en el territorio colombiano. En ese sentido, ver: Corte Constitucional. Sentencia C-252 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: “En síntesis, de la Carta Política se infiere la competencia de la Corte Constitucional para realizar el control de constitucionalidad formal y material tanto **de los decretos legislativos declaratorios de los estados de excepción** como de los decretos legislativos de desarrollo.” (Negrilla y subrayas fuera de texto)



plazos en los planes de amortización y (iv) el otorgamiento de nuevos créditos sin la exigibilidad del codeudor, siendo este reemplazado por el Fondo de Garantía Codeudor”.

De la lectura integral de esta norma, se establece que el Plan de Auxilios Educativos que implementa en esta norma son cuatro (4) modalidades o medidas adoptadas, a saber: **(i)** período gracia en cuotas de créditos vigentes, **(ii)** reducción transitoria de intereses al Índice de Precios al Consumidor – IPC, **(iii)** ampliación de plazos en los planes de amortización y **(iv)** el otorgamiento de nuevos créditos sin la exigibilidad del codeudor, siendo este reemplazado por el Fondo de Garantía Codeudor, que coinciden y de incluso se invocan en forma expresa del contenido del **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020**.

Pues bien, de la revisión de la parte considerativa de ese **DECRETO LEGISLATIVO**, se advierte que, en efecto, creó el denominado Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, contentivo de:

- i)** período de gracia en cuotas de créditos vigentes;
- ii)** reducción transitoria de intereses al Índice de Precios al Consumidor - IPC,
- iii)** ampliación de plazos en los planes de amortización; y,
- iv)** otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre del año 2020 amparados por el Fondo de Garantía Codeudor.:

Por lo que el Acuerdo escrutado responde casi en forma literal a su fundamento legislativo.

Sumado a lo anterior, debe señalarse que la adopción del mencionado plan de auxilios tuvo como fundamento el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el **DECRETO LEGISLATIVO 417 DE 2020**, y la finalidad de adoptar las medidas necesarias para superar la crisis derivada de la pandemia.

No puede obviarse que el mismo decreto legislativo da cuenta de que la crisis originada por el COVID-19 indefectiblemente generará la disminución de los ingresos de las familias, lo que conllevó al ICETEX a realizar un análisis que le permitiera determinar la cantidad de deudores, los estrados a los cuales pertenecen y su comportamiento de pago, entre otros aspectos, esto con el fin de advertir el grado de probabilidad de incumplimiento de las obligaciones crediticias de los beneficiarios de los créditos educativos otorgados por el instituto.

El estudio se realizó acudiendo al denominado “*modelo de probabilidad de incumplimiento interno del Instituto*”, que arrojó como resultado que por lo menos la tercera parte de los deudores, unos cien mil, no podrán pagar las respectivas cuotas en debida oportunidad.

De igual forma la reducción de ingresos económicos permitió advertir que era lo propio eliminar el requisito de codeudor en las solicitudes de créditos destinados para la continuidad o ingreso a nuevos programas académicos.



Así las cosas, la Sala encuentra que el objeto fijado en el artículo 1º del **ACUERDO No. 017 DE 2020**, guarda relación con los decretos legislativos y de declaratoria del estado de emergencia, que citan como fundamento y presentan correlación directa con las razones que dieron origen a la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, lo que conlleva su legalidad.

2.3.2.2. Artículo 2. Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19.

El Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 comprenderá los siguientes auxilios, los cuales son excluyentes entre sí, a ser otorgados a los beneficiarios de la entidad que así lo soliciten:

2.3.2.2.1. Literales del artículo 2º

Como este artículo 2º contiene sub-reglas en los que se desarrollan los contenidos y el alcance de cada modalidad de auxilio o beneficio, para la Sala se hace necesario dentro del control de conexidad o de calificación jurídica y de necesidad:

2.3.2.2.1.1. En efecto, el literal a), en su texto reza:

“a) Período de gracia en cuotas de créditos vigentes. Esta medida puede ser solicitada por todos los beneficiarios con créditos vigentes. Consiste en la ampliación del plazo inicialmente pactado para el pago de la obligación hasta por un término igual al inicialmente acordado con el beneficiario. Durante la vigencia del auxilio, los créditos continuarán generando intereses corrientes a la tasa pactada. El saldo de los intereses causados durante el período de gracia será cobrado en partes iguales en las cuotas pendientes de pago del plan de amortización una vez se reactive la obligatoriedad de pago de las cuotas.

Se hace necesario entonces, acudir al texto fundamento en el tema afín, es decir, al **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020**, que en su artículo 1º numeral 1º dispone:

“1. Periodo de gracia en cuotas de créditos vigentes. Esta medida puede ser solicitada por todos los beneficiarios con créditos vigentes. El crédito se extenderá por el mismo tiempo que dure la medida.”

Debe la Sala reiterar que el **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020** advirtió que la crisis derivada por la pandemia dejaría, entre otras muchas consecuencias, como un efecto colateral avizorado por todas las economías del mundo, una problemática económica ante la disminución de ingresos que generaba la confinación obligatoria que debió imponerse y el cierre de puestos de trabajo, negocios, comercio o su ralentización derivado de dicho confinamiento, restringiendo así en la gran parte de las actividades connaturales al ser humano de las cuales económicamente deriva sus ingresos regularmente percibidos.

Por lo anterior, evidenciaron que dicha situación tendría un impacto en el pago de los créditos educativos otorgados por el **ICETEX**, lo que tendría un efecto directo en los ingresos de la entidad ante el futuro pago insoluto de las obligaciones de pago ante la recesión de las economías personales o familiares de sus usuarios-



deudores y, en consecuencia, en los recursos necesarios para la asignación de nuevos créditos que se requerirán para dar inicio al periodo académico correspondiente al segundo semestre de 2020.

La parte primera de este literal por sí misma guarda conexidad con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, ya que desde el **DECRETO 417 DE 2020**, el Presidente anunció algunas medidas entre las que se puede enmarcar ésta, a lo que se debe agregar que la teleología del **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020**, está en ese camino y el Acuerdo, siguiendo estos derroteros establece los mecanismos de financiación para garantizar el acceso y la permanencia en la educación superior, que eran la línea argumentativa de aquellos decretos fundamento del acto que se escruta.

Pero la Sala Especial de Decisión encuentra que al observar el contenido del numeral 1° del **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020** y cotejarlo con el literal a) del artículo 2° del Acuerdo en comento, éste último presenta una disconformidad con aquella su norma marco, incurriendo en un defecto de conexidad en su contenido material, como pasa a explicarse:

Por claridad conviene transcribir los textos normativos a los que refiere la Sala, resaltando la diferencia entre cada una de las disposiciones:

DECRETO LEGISLATIVO 467 de 2020	ACUERDO No. 017 DE 2020
1. Periodo de gracia en cuotas de créditos vigentes. Esta medida puede ser solicitada por todos los beneficiarios con créditos vigentes. El crédito se extenderá por el mismo tiempo dure la medida.	a. Período de gracia en cuotas de créditos vigentes. Esta medida puede ser solicitada por todos los beneficiarios con créditos vigentes. <u>Consiste en la ampliación del plazo inicialmente pactado para el pago de la obligación hasta por un término igual al inicialmente acordado con el beneficiario. Durante la vigencia del auxilio, los créditos continuarán generando intereses corrientes a la tasa pactada. El saldo de los intereses causados durante el período de gracia será cobrado en partes iguales en las cuotas pendientes de pago del plan de amortización una vez se reactive la obligatoriedad de pago de las cuotas.</u>

El anterior cuadro evidencia que mientras el Decreto Legislativo, al fijar el **período de gracia en cuotas para créditos vigentes**, dispone que el crédito se extendería por el lapso mismo del auxilio, al utilizar la expresión “*el crédito se extenderá por el mismo tiempo que dure la medida*”, el Acuerdo del **ICETEX**, al reglamentar la medida, varió de manera importante ese contenido, al imponer que el crédito pueda ser ampliado hasta por el mismo plazo inicialmente pactado, lo cual excede temporalmente el interregno permitido por el Decreto Legislativo que lo limita a la duración de la medida.



Y es que no podría ser diferente, por cuanto aunque se advierta loable la medida, no debe olvidarse que el estricto control sobre los poderes exorbitantes que asumen las autoridades administrativas dentro del marco de los estados de anormalidad declarada, que como ya se vio en las generalidades encuentra unos de sus medios de control en el Inmediato de Legalidad, padecen una fuerte cortapisa en dos rubros de suma trascendencia, como lo son la temporalidad y la materia contenida, en lo que se consagra en toda la normativa “*excepcional*” que se expide para conjurar la crisis, que de suyo y a partir de la Constitución Política, emerge para el tiempo que dure el estado de anormalidad.

En conclusión, para la Sala de Decisión es claro que el Decreto Legislativo 467, dispuso en sede del auxilio de periodo de gracia, que quien se acoja a esta figura, su crédito “se extenderá por el mismo tiempo dure la medida”; es decir, por el lapso por el cual se conceda el auxilio en mención, pero no se autorizó al ICETEX para que la obligación se ampliara por el mismo plazo inicialmente pactado, pues este escenario, sumado al cobro de intereses, resulta lejano a una ayuda derivada de la falta de ingresos del deudor, para convertirse en una medida financiera que puede devenir lesiva para el usuario, al punto de que podrá correr el riesgo de perder los abonos ya realizados pues en últimas, en esta hipótesis lo único que sucederá es que su crédito se extienda en el tiempo.

Valga señalar que tampoco se trata de una omisión del decreto legislativo el hecho no permitir que el crédito se amplíe hasta por el término pactado, pues esta figura también se estableció a título de auxilio en el mismo Decreto 467, en el numeral 3º del artículo 1º denominado “Ampliación de plazos en los planes de amortización”, todo lo cual demuestra que este aparte -ampliación del crédito- también desconoce la naturaleza del denominado -período de gracia en cuotas de créditos vigentes-, lo que genera su ilegalidad.

Por otra parte, la Sala observa otro rubro agregado por el Acuerdo de la junta directiva del ICETEX -017 de 2020-, para el auxilio del período de gracia y es el atinente a la generación de intereses al utilizar la siguiente gramática: “*Durante el lapso que dure el auxilio el crédito continuará generando intereses “a la tasa pactada”, los cuales serán cobrados “...en las cuotas pendientes de pago del plan de amortización una vez se reactive la obligatoriedad de pago”,* lo que evidentemente contradice y supera lo dispuesto por el decreto legislativo creador del auxilio y su finalidad.

El período de gracia en realidad, con la reglamentación expedida en el Acuerdo 017 de 2020, perdió la conexidad con sus normas de fundamento, porque el Decreto Legislativo en momento alguno condicionó dicho auxilio al pago de intereses, razón por la cual incluso dejó de fijar la tasa del mismo y menos autorizó su tasación, como si lo hizo para otros auxilios como reducción de intereses y ampliación de plazo, lo que demuestra que no se trata de una omisión o de un vacío legislativo, sino que el período de gracia no conlleva el cobro de intereses.

Al respecto, resulta ilustrativo y pertinente traer a colación el concepto que la Superintendencia Financiera No. 1999013094-2 del 8 de abril de 1999, por medio



del cual fijó el alcance de la **expresión período de gracia**, en los siguientes términos:

“1. En primer término, el concepto de **período de gracia** se refiere al más genérico de **plazo de gracia, que a su vez es indistintamente denominado plazo muerto o plazo de favor**. Por lo mismo, entre las expresiones usadas por usted de *"período de gracia"* y *"año muerto"* no existe diferencia jurídica distinta a que en el último caso el plazo de gracia se refiere a un año, por lo cual, con esa salvedad, se rigen por un mismo criterio jurídico.

2. En cuanto al **plazo de gracia**, el mismo se define como el lapso de tiempo **durante el cual el acreedor o quien legalmente haga sus veces, unilateralmente, o por expreso acuerdo entre las partes, difiere en el tiempo el cumplimiento de alguna obligación¹, tal como el pago de intereses y/o del capital para el caso de las obligaciones de crédito. Ocurrido el vencimiento del plazo de gracia, se iniciará o proseguirá la amortización parcial o total de la obligación objeto del mismo.**

El acuerdo sobre el plazo de gracia puede realizarse en forma concomitante con la celebración del contrato al que se refiere, o **puede tener ocurrencia posterior**. En cuanto a la última hipótesis, el parágrafo segundo del artículo 829 del Código de Comercio dispone que los plazos de gracia concedidos mediante acuerdo de las partes, con anterioridad al vencimiento del término, **se entenderán como prórroga del mismo**.

Además, es preciso destacar que en líneas de crédito especiales o de fomento, imperativamente reguladas para eventos específicos, pueden preverse plazos de gracia que, en esos casos, se rigen por las normas especiales que reglamenten esas operaciones⁸⁶.

Sumado a lo anterior, no es posible desconocer que el auxilio **-Período de gracia en cuotas de créditos vigentes-** tiene su origen y su estado del arte en la evidencia comprobada de que el confinamiento originado a raíz de la pandemia, devino en la falta de ingresos de los beneficiarios por los créditos otorgados por el ICETEX y, en consecuencia, en el flujo de caja del instituto.

Nótese, entonces, que esta medida no solo propende por proteger a los deudores del ICETEX, sino que también se encargó de suplir la falta de ingresos ante la eventualidad del no pago que se podía producir.

Así las cosas, en la medida que el **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020**, no impuso el cobro y pago de intereses a los beneficiarios del auxilio de período de gracia, por lo que la Sala, como operador del control inmediato de legalidad, no encuentra dentro de los estrictos presupuestos del control que se ejerce en esta clase de vocativos, conexidad alguna ni razón de rango legal o constitucional (control de calificación jurídica) que permita a la Junta Directiva del ICETEX que lo haga vía Acuerdo, como lo pretende hacer en este preciso caso y mucho menos para fijar su porcentaje del interés a cobrar, así se concluya que se trata del mismo inicialmente pactado por las partes.

⁸⁶ Documento que puede ser consultado en el siguiente link: <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?!Servicio=Publicaciones&ITipo=publicaciones&IFuccion=loadContenidoPublicacion&id=18456&dPrint=1>



Y es que aun cuando el **concepto de cuota** en el ámbito financiero y crediticio, por regla general, se compone de dos rubros, a saber: la parte proporcional de la cantidad otorgada en el crédito o préstamo (capital) y los intereses, por lo que *a priori* podría considerarse que la regulación que el legislador de excepción llevó a cabo con el **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020**, al referirse al periodo de gracia aplicable a las **cuotas** de créditos vigentes, tuvo como finalidad solamente, aplazar o prorrogar el plazo o el término del crédito o préstamo, conforme las voces del parágrafo 2° del artículo 829 del Código de Comercio, que indica: “*Los plazos de gracia, concedidos mediante acuerdo de las partes, con anterioridad al vencimiento del término, se entenderán como prórroga del mismo*”, lo que de suyo implicaría que el único alivio del período de gracia fue la prórroga del plazo del crédito, manteniéndose incólume y sin modificación alguna el capital y sus intereses.

Ello, por cuanto, en principio, la cuota se concibe compuesta de dos ítems: el capital y los intereses, que se paga de manera regular y con apoyo en el sentido semiótico del vocablo cuota, con lo que tales predicamentos darían valía a que para el Acuerdo 017 era plausible determinar que los créditos continuarían generando intereses corrientes a la tasa pactada y que el saldo de los intereses causados durante el período de gracia sería cobrado en partes iguales en las cuotas pendientes de pago del plan de amortización una vez se reactive la obligatoriedad de pago de las cuotas.

Lo cierto es que se afirma que, en principio, porque el punto de inflexión o de quiebre de tales disertaciones que son propias de estados de normalidad circunstancial, emerge contrario a lo acontecido con la declaratoria del Estado de Emergencia y con la motivación de su legislativo de marras.

En efecto, las modificaciones y alteraciones en las circunstancias que se viven durante el estado de anormalidad tuvieron incidencia en los conceptos crediticios y financieros que regularmente se manejan y con ello se cambió, en el tema de periodo de gracia de los créditos ICETEX, el paradigma del contenido bífido del concepto de cuota, como se advierte en forma flagrante, con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, al **declarar exequible en forma condicionada**, la mixtura de términos que contiene el artículo 1° del **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020**, al conciliar el período de gracia y el no cobro de intereses, apuntalando su decisión en que la situación de pandemia desencadenó medidas de confinamiento y cuarentena, que dentro de criterios de racionalidad, es de suponer, causarán situaciones de iliquidez económica que impedirán a los beneficiarios de los créditos educativos, propender por recursos para el pago de sus obligaciones crediticias con el ICETEX.

Así las cosas, consideró que el auxilio educativo intitulado **periodo de gracia**, debía emerger como un verdadero alivio a la economía de dichos beneficiarios y no limitarse exclusivamente a un aplazamiento o prórroga de la obligación, por lo que la modulación que la Corte hizo frente a esta problemática, es determinar en



su resolutive, precisamente, que **durante la vigencia del periodo de gracia no se causan intereses**, avizorando que cuando se reactive la obligación crediticia, la situación económica del beneficiario será peor, dada la iliquidez en la que se encontrará y dentro de parámetros de justicia, le sería más agobiante y de imposible cumplimiento, que una vez finiquitado el período de gracia y reactivada la obligación, la deuda crediticia hubiera crecido exponencialmente con la acumulación de los intereses generados durante el período de gracia, en caso de permitirse la causación de los mismos, lo cual desdibuja por completo su propósito de alivio educativo.

A título ilustrativo, se transcribe el aparte pertinente en lo que se lee, lo siguiente⁸⁷:

“Con votación de 5-4, la Sala Plena virtual de la Corte Constitucional declaró ajustada a la Constitución el Decreto Legislativo 467 de 2020 *“Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, **en el entendido que la medida denominada “periodo de gracia”, prevista en el numeral primero, no causa durante su vigencia intereses sobre los créditos.**

En el estudio del expediente, con ponencia de la Magistrada Diana Fajardo Rivera, que declaro exequible los Auxilios educativos para beneficiarios de créditos del ICETEX, salvaron voto los Magistrados Carlos Bernal Pulido, Luís Guillermo Guerrero, Alejandro Linares y Antonio José Lizarazo.

Para la Sala Plena, **la norma ofrece un alivio urgente y necesario para ayudar a los beneficiarios de créditos educativos del ICETEX, cuya capacidad de pago se ha visto menguada como consecuencia de la pandemia.**

El Alto Tribunal concluyó que **de cara a los difíciles momentos que atraviesan las familias colombianas, es indispensable velar por que los beneficios sobre los créditos educativos se traduzcan en un verdadero alivio financiero y no simplemente en el aplazamiento de sus obligaciones, las cuales al reactivarse volverían con mayor severidad, como resultado de los intereses causados y acumulados durante estos meses.** Por lo anterior, **la Corte condicionó la exequibilidad del artículo primero en el entendido que la medida “periodo de gracia” no causa intereses sobre los créditos durante su vigencia.**

La Corte consideró que el escenario de los beneficiarios del ICETEX era, de por sí, difícil antes de la llegada del Covid-19 a nuestro país. Según datos oficiales analizados por la Corte, alrededor de un 20% de los beneficiarios -equivalente a unos 60.000- presentaban una probabilidad de incumplimiento alto, y 47.575 usuarios ya reportaban una mora superior a 30 días.

Ante este panorama, la Sala Plena encuentra que el Decreto Legislativo contiene medidas que permiten optimizar los recursos disponibles, de manera que pueda ofrecer un alivio parcial a la mayoría de usuarios vulnerables, sin sacrificar el funcionamiento del ICETEX. Esta medida de auxilio es consecuente con los deberes que le asisten al Estado en materia de derechos sociales.

En la Sentencia, la Corte juzga como desproporcionado que, en las actuales circunstancias, se sigan causando intereses a los estudiantes que se acojan a

⁸⁷ Corte Constitucional. Boletín No. 75 de 5 de junio de 2020.



la medida denominada por el numeral 1º del artículo 1º, como “periodo de gracia”.

Al ICETEX acuden principalmente aquellas familias que no cuentan con los recursos suficientes para costear la educación superior por su cuenta. De hecho, el universo de beneficiarios en un 92% se ubica en los estratos 1, 2 y 3; siendo la participación de los estratos 1 y 2 superior al 70% del total.”. (Destacados y subrayas fuera de texto).

Para la Sala Especial de Decisión, rememorando a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en el radicado de nulidad por inconstitucionalidad 11001032800020150002100⁸⁸, de conformidad con el artículo 56⁸⁹ de la Ley 270 de 1994 y el artículo 49⁹⁰ del Decreto 2067 de 1991, la sentencia de control de constitucional de la Corte Constitucional hace tránsito a cosa juzgada, su fecha es la que corresponde a su adopción, lo cual aconteció el 5 de junio de 2020, y no es susceptible de recursos. Sobre la concepción de la Corte Constitucional en este punto, en sentencia C-973 de 2004, indicó sobre los efectos vinculantes de sus decisiones, lo siguiente:

“La Corte no desconoce la obligación de notificar por edicto sus decisiones judiciales, ni tampoco las reglas procesales de la ejecutoria y la cosa juzgada constitucional. Por el contrario, en aras de salvaguardar la integridad y supremacía del Texto Constitucional y de asegurar la vigencia de la garantía fundamental de la seguridad jurídica, concluye, por una parte, que las **sentencias de constitucionalidad producen efectos desde el día siguiente a su adopción, siempre y cuando sean debidamente comunicadas por los medios ordinarios adoptados por esta Corporación (Ley 270 de 1996, artículo 56), y por el otro, sujeta las instituciones de la notificación y el término de ejecutoria contados a partir de la desfijación del edicto (Decreto 2067 de 1991, artículo 16), para delimitar el plazo dentro del cual los ciudadanos pueden interponer el incidente de nulidad contra el fallo de constitucionalidad por vulnerar el debido proceso (Decreto 2067 de 1991, artículo 49)**”.

En consecuencia, visto lo anterior, lo cierto es que ante esa declaratoria de exequibilidad condicionada por parte de la Corte Constitucional precisamente en el entendido que durante el período de gracia no se causarán intereses, el enfoque

⁸⁸ Actor: Federico González Campos. Demandado: Nación (Rama judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial).

⁸⁹ **Ley 270 de 1994. “Artículo 56. Firma y fecha de providencias y conceptos.** El reglamento interno de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo de Estado, respectivamente, determinará, entre otras, la forma como serán expedidas y firmadas las providencias, conceptos o dictámenes adoptados. En dicho reglamento se deberá además incluir un término perentorio para consignar en el salvamento o la aclaración del voto los motivos de los Magistrados que disientan de la decisión jurisdiccional mayoritaria, sin perjuicio de la publicidad de la sentencia. **La sentencia tendrá la fecha en que se adopte**”.

⁹⁰ **Artículo 49 del Decreto 2067 de 1991 “Contra las sentencias de la Corte Constitucional no procede recurso alguno.** La nulidad de los procesos ante la Corte Constitucional sólo podrá ser alegada antes de proferido el fallo. Sólo las irregularidades que impliquen violación del debido proceso podrán servir de base para que el Pleno de la Corte anule el Proceso”. Puede consultarse sentencia C-973 de 2004.



que se impone para esta Sala Especial de Decisión del Consejo de Estado es el acogimiento de lo considerado por la Corte Constitucional, dentro del estado de anormalidad declarado y que marcó la génesis del **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020**, para indicar que la previsión incluida en el **ACUERDO 17** en el aparte que se escruta fijando intereses, va en contravía de la modulación realizada por aquella, en el específico eje temático de proscribir los intereses durante el período de gracia como herramienta de auxilio y alivio educativo para los beneficiarios de créditos adquiridos con el ICETEX, así se haya pactado en la modalidad de **cuotas**, al demeritar el alcance de **alivio** pretendido por el legislador extraordinario de beneficiar con el auxilio del periodo de gracia, del cual no se compadecería y se alejaría de su teleología si se avalara el cobro y causación de los intereses durante la vigencia del auxilio que se analiza y cuya causa se fundamentó en la situación financiera de las personas deudoras de créditos educativos con el ICETEX.

Como corolario general, la Sala encuentra que el aparte: “...los créditos continuarán generando intereses corrientes a la tasa pactada. El saldo de los intereses causados durante el período de gracia será cobrado en partes iguales en las cuotas pendientes de pago del plan de amortización una vez se reactive la obligatoriedad de pago de las cuotas”, resulta desconocedor de la relación de conexidad directa y específica que debe existir con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el **DECRETO DECLARATORIO 417 DE 2020**, con el **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020** y con el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado por estas normas, lo que conlleva a su ilegalidad.

Lo mismo ocurre, con la expresión “*hasta por un término igual al inicialmente acordado con el beneficiario*” contenida en el **ACUERDO No. 017 DE 2020**, pues tampoco hace parte de lo dispuesto por el decreto legislativo que en este sentido preciso que el crédito se extenderá por el lapso duración del auxilio, pero no permitió ampliar el crédito hasta por el plazo inicialmente otorgado, lo cual sumado a que se le cobrarán los intereses, resulta muy lejano a un auxilio derivado de la falta de ingresos del deudor, para convertirse en una medida financiera lesiva a sus intereses, pues correrá el riesgo incluso de perder los abonos realizados hasta la fecha en que se autorice el alivio al que se alude, todo lo cual demuestra que este aparte también desconoce la naturaleza del denominado -Período de gracia en cuotas de créditos vigentes-, lo que genera su ilegalidad.

En consecuencia, se declararán no ajustados a derecho los siguientes apartes del artículo que se escruta:

“Consiste en la ampliación del plazo inicialmente pactado para el pago de la obligación hasta por un término igual al inicialmente acordado con el beneficiario. Durante la vigencia del auxilio, los créditos continuarán generando intereses corrientes a la tasa pactada. El saldo de los intereses causados durante el período de gracia será cobrado en partes iguales en las cuotas pendientes de pago del plan de amortización una vez se reactive la obligatoriedad de pago de las cuotas”.

2.3.2.2.1.2. Literal b) del artículo 2°:



La disposición en comento y que se procede a controlar es de la siguiente literalidad:

“b. Reducción transitoria de intereses al IPC. Esta medida puede ser solicitada, prioritariamente por los beneficiarios de estratos 3, 4, 5 y 6 o por parte de quienes, perteneciendo a otros estratos, tengan créditos vigentes que no disfruten del beneficio de tasa subsidiada por la Nación. Para los beneficiarios que se acojan a esta medida transitoria, los intereses corrientes a sus créditos serán causados con una tasa equivalente al Índice de Precios al Consumidor –IPC– certificado para el año 2019 (3,80%) convertido a su equivalente Nominal Anual Mes Vencido”.

Con la misma metodología empleada respecto al estudio del literal anterior, en este tema de auxilios educativos, el **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020**, dispuso:

“2. Los beneficiarios de estratos 3, 4, 5 y 6 podrán solicitar la reducción transitoria de intereses al IPC en los créditos vigentes durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Esta medida implica una reducción de la tasa, quedando la tasa equivalente al IPC durante la vigencia del Plan Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19. Esta medida no aplica para los beneficiarios de los 1 y 2 quienes ya disfrutaban del beneficio de tasa subsidiada por la Nación”.

Como se advierte del contenido del Decreto Legislativo y del propio Acuerdo del **ICETEX**, el denominado auxilio **-Reducción transitoria de intereses al IPC-** busca que los deudores del instituto interesados en la rebaja de intereses de su obligación, lo obtengan hasta la tasa equivalente al IPC.

Ambas normas precisan que sus principales beneficiarios serán quienes pertenezcan a los estratos 3 al 6, aunque el Acuerdo aclara, dentro del marco del Decreto Legislativo, que también se aplica a los otros estratos sociales, siempre que no sean beneficiarios de la tasa subsidiada por la Nación, lo cual no desborda la conexidad de lo previsto en este decreto, pues se enmarca dentro del espectro de la parte final, en la que indica: ***“Esta medida no aplica para los beneficiarios de los 1 y 2 quienes ya disfrutaban del beneficio de tasa subsidiada por la Nación”.***

En este orden de ideas, la Sala encuentra que el auxilio regulado por el **ACUERDO No. 017 DE 2020**, guarda relación conexa con los decretos declaratorio y legislativo que cita como fundamento y con las razones que dieron origen a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, supera el factor de conexidad y el control de comprobación jurídica, lo que conlleva su legalidad.

2.3.2.2.1.3. Literal c) del artículo 2°

Este literal en su texto determina:

“c. Ampliación de plazos en los planes de amortización. Esta medida puede ser solicitada por todos los beneficiarios con créditos vigentes. Para los créditos de mediano plazo, la amortización se ampliará hasta el doble del período inicial de pagos y para los créditos de largo plazo, la amortización se ampliará hasta el 50% del plazo original”.



Por su parte el Decreto Legislativo dispone:

“3. Ampliación de plazos en los planes de amortización. Esta medida puede ser solicitada por todos los beneficiarios con créditos vigentes. Para los créditos de mediano plazo, la amortización se ampliará hasta el doble del período inicial de pagos y para los créditos de largo plazo, la amortización se ampliará hasta el 50% del plazo original”.

De entrada, la Sala encuentra que los textos del **DECRETO LEGISLATIVO 467** y del **ACUERDO 017**, ambos de 2020, respecto del aludido auxilio son de idéntico contenido.

Se abstrae de ello que la medida está dirigida a los deudores de créditos del **ICETEX** en la modalidad -mediano plazo- y tiene como finalidad ampliar el plazo inicialmente fijado hasta por el doble del pactado y para los beneficiados con la modalidad de largo plazo solo podrá ampliarse hasta por el 50 % de lapso acordado en principio.

Toda vez que se trata de una medida, optativa en procura de superar la crisis derivada de la falta de ingresos que generó el coronavirus y el respectivo confinamiento y que la ampliación del plazo no se advierte lesiva para los interesados, ni contraria a sus decretos marco, ya que su reiteración conlleva su conexidad, la Sala avalará su legalidad por superar el control de comprobación jurídica.

2.3.2.2.1.4. Literal d) del artículo 2°

“d. **Otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre de 2020 sin deudor solidario.** Esta medida permitirá a los beneficiarios que solicitan por primera vez un crédito ante la entidad, aplicar a una línea que no les exigirá un codeudor. En estos casos, la garantía de dichos créditos la asumirá el Fondo de Garantías Codeudor con cargo a los recursos asignados para ello”.

En este sentido, el Decreto Legislativo 467 de 2020, señala que:

“4. Otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre del año 2020. Esta medida permitirá a los beneficiarios que solicitarán por primera vez crédito al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX para sus estudios, puedan aplicar a un crédito sin la exigibilidad de un codeudor solidario, persona natural o jurídica. En estos casos, la garantía de dichos créditos la asumirá el Fondo de Garantía Codeudor con cargo a los recursos asignados para ello”.

Este auxilio está previsto para los próximos nuevos deudores del **ICETEX** y lo que pretende es facilitar su acceso a créditos educativos sin codeudor, medida que se advierte, dentro del estado de crisis como garante de la protección al derecho a la educación, al evitar la deserción educativa, ante la imposibilidad de cumplir con el requisito de la figura del codeudor, que en tiempos de normalidad se exige para avalar el pago del crédito otorgado, la que debido a la crisis económica derivada de la pandemia, pasará a ser asumida por el Fondo de Garantía Codeudor, y éste



a su vez financiado en la forma prevista por el propio **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020**.

Así las cosas, la Sala encuentra que este aparte del Acuerdo es legal, procura por la protección de quienes aspiren a obtener financiación de su educación por parte del ICETEX, pero también por la ayuda que el instituto requiere para poder seguir cumpliendo con su deber y facilitar la consecución de créditos con la eliminación de la exigencia de un codeudor y la forma en que dichas obligaciones serán patrimonialmente respaldadas, lo cual propende en forma conexa con el derecho a la educación que se pretende proteger y, en forma concurrente, con la estabilidad financiera de la entidad, lo que permite que supere el control de comprobación jurídica y que las medidas sean conexas y necesarias al propósito de conjurar la crisis, lo que deviene en su legalidad.

2.3.2.2.1.5. Parágrafo del artículo 2°

Indica en su literalidad lo siguiente:

“Parágrafo. En todo caso el usuario solo podrá ser beneficiario de uno de los referidos auxilios, en tanto son excluyentes entre sí”.

En este aparte, el Acuerdo objeto de análisis, precisa que los auxilios son excluyentes, lo cual ya se advierte del alcance y descripción de cada una de las medidas adoptadas.

Sumado a lo anterior, debe la Sala Especial de Decisión señalar que esta misma previsión se encuentra contenida en el artículo 1° del **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020**, en los siguientes términos:

“Artículo 1. Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 para beneficiarios de Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX. Las entidades públicas del orden nacional y territorial con Fondos en Administración o convenios de alianzas establecidos con el Instituto Colombiano Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior IC utilizarán los saldos y excedentes de liquidez, así como los saldos y excedentes de los fondos y alianzas en el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 comprenderá el otorgamiento, a beneficiarios focalizados, de uno (1) los siguientes auxilios...” (Subraya fuera del texto original).

En este orden de ideas, la medida adoptada por el Acuerdo está estipulada en el Decreto Legislativo y la Sala encuentra que supera el factor de conexidad que se analiza y no advierte la ilegalidad de dicha normativa,

2.3.2.3. Artículos 3 y 4

En tanto se trata de normas presupuestales que convergen en la misma temática de provisión de los recursos necesarios para la estabilidad financiera de la entidad y para llevar a buen término las medidas de auxilios adoptadas, se analizarán en un solo capítulo.



Los artículos mencionados en su contenido literal determinan:

“Artículo 3. Incorporación de recursos al presupuesto del ICETEX. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX respaldará el otorgamiento de los auxilios contenidos en dicho plan mediante la incorporación a su presupuesto de los recursos establecidos en el artículo 1 del Decreto Legislativo 467 de 2020, hasta por valor de \$45.985.140.157 conforme certificación de fecha 23 de marzo de 2020 expedida por el Vicepresidente de Fondos en Administración, existentes en 19 fondos inactivos y 12 fondos en liquidación, constituidos por entidades del Gobierno nacional y entes territoriales

Artículo 4. Traslado de los recursos al portafolio del Fondo de garantías. Autorícese a la Vicepresidencia Financiera del ICETEX, para trasladar \$24.262.555.000 por concepto de excedentes de la operación de Títulos de Ahorro Educativo al portafolio del Fondo de garantía codeudor, los cuales se encuentran registrados en el patrimonio como utilidades de ejercicios anteriores, razón por la cual su reconocimiento al Fondo de Garantías Codeudor se realizó a través de una cuenta por pagar”.

En este sentido, es marco indefectible de referencia, el **DECRETO LEGISLATIVO 467** que precisó que los recursos necesarios para financiar el plan de auxilios educativos Coronavirus COVID-19, serían incorporados al presupuesto del ICETEX, así:

FUENTE	MONTO
Fondos inactivos y en liquidación	\$ 45.985.140.157
Excedentes de títulos de Ahorro Educativo	\$ 24.262.555.000
Total	\$ 70.247.695.157

De igual manera en la misma norma se advirtió que:

“...los recursos de fondos inactivos y en liquidación se encuentran distribuidos en 19 fondos inactivos y 12 fondos en liquidación, constituidos por entidades del Gobierno nacional y entes territoriales, los cuales, al tenor de las Leyes 179 de 1974 y 225 de 1995, compiladas por el Decreto 111 de 1996 en sus artículos 16 y 102, deben destinarse exclusivamente a las actividades objeto de los mismos o al Tesoro Nacional.

Que los recursos de los excedentes generados en la entidad mediante la expedición de los 3.600 Títulos de Ahorro Educativo -TAE-, creados por la Ley 18 de 1988, no pueden destinarse al Fondo de Garantía Codeudor del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX-, en tanto que dicha norma no otorgó facultades a la entidad para decidir su destinación”.

Con fundamento en lo anterior, el mentado decreto, dispuso:

“ARTÍCULO 1. Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 para beneficiarios de Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX. Las entidades públicas del orden nacional y territorial con Fondos en Administración o convenios de alianzas establecidos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior ICETEX utilizarán los saldos y excedentes de liquidez, así como los saldos y excedentes de los fondos y las alianzas en el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 que comprenderá el otorgamiento, a beneficiarios focalizados, de uno (1) de los siguientes auxilios:



(...)

ARTÍCULO 2. Excedentes del Título de Ahorro Educativo. Autorizar al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, durante la vigencia del Estado de Emergencia, Social y Ecológica, para hacer uso de las utilidades derivadas de la operación de Títulos de Ahorro Educativo, a través del Fondo Garantía Codeudor, con el propósito de apalancar recursos para el Plan de Auxilios Educativos coronavirus COVID-19” (Subraya fuera de texto).

En este orden de ideas, encuentra la Sala que las decisiones adoptadas en el **ACUERDO NO. 017 DE 2020**, que aluden a la incorporación de recursos al presupuesto del ICETEX y al traslado de alguno de ellos al portafolio del Fondo de garantías, son la reproducción de las disposiciones adoptadas por el **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020**.

Dicho análisis también revela que lo relacionado con la incorporación, traslado y monto de los recursos son los mismos a los que alude el mentado Decreto Legislativo y no advierte ilegalidad de los preceptos antes transcritos.

2.3.2.4. Artículo 5°

El referido artículo en su literalidad consagra:

“**Artículo 5. Criterios de asignación del Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19.** Con el objetivo de asignar de la manera objetiva los recursos destinados al Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX implementará un esquema de priorización para el otorgamiento de auxilios congruente con los lineamientos establecidos en el Decreto Legislativo 467 de 2020. Para el efecto la Oficina de Riesgos desarrollará el modelo que se utilizará para dichas asignaciones, el cual se basará en la información de cada beneficiario relativa a (i) su nivel de riesgo de cartera, medido por el modelo de Probabilidad de Incumplimiento y (ii) su nivel de vulnerabilidad, el cual tendrá en cuenta la última información disponible en la encuesta SISBEN III, así como la información específica aportada por el solicitante, que permita evidenciar las afectaciones sufridas, por el o su núcleo familiar, derivadas de la Pandemia Coronavirus COVID-19”.

Advierte de entrada la Sala que el **ICETEX** a título de antecedentes que dieron origen al **ACUERDO No. 017 DE 2020**, anunció y allegó el documento “*Anexo Técnico Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 para beneficiarios del ICETEX (Decreto 467 del 23 de marzo de 2020)*”, suscrito por el Presidente del instituto.

El mentado anexo técnico da cuenta que la crisis originada por la pandemia requiere de la adopción de medidas excepcionales y ajenas a los reglamentos del ICETEX, destinadas a sus deudores o beneficiarios de créditos.

Al analizarlo se encuentra que, para febrero 29 de 2020, el ICETEX contaba con 385.429 beneficiarios de créditos educativos reembolsables, los cuales son divididos en 3 categorías, a saber:





i) Estudios: 172.717 deudores con obligación vigente quienes deben pagar parcial mientras cursan estudio.

ii) Amortización: 204.664 beneficiarios los cuales se encuentran en el periodo de repago posterior de los saldos de cartera e intereses pactados al otorgamiento del crédito.

iii) Paso al cobro: 8.048 deudores que ya finalizaron estudios y están próximo a iniciar el proceso de amortización.

Sumada a la anterior información se da cuenta del estado de cartera de los anteriores grupos, precisando los deudores al día y con mora mayor y menor a 30 días. Paso a seguir, el anexo demuestra la población beneficiada, indicando el estrato, género y la edad.

Partiendo de la anterior información explica lo que se denomina como la “*metodología para el otorgamiento de los apoyos previstos en el Plan de Auxilios Educativos*”, acápite en el cual se precisan los auxilios creados con el **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020**, precisó lo siguiente:

“Dado que el universo de recursos disponibles es inferior al requerido para una aplicación universal de dichas medidas a todos los usuarios en estado de cartera activa, se estableció un procedimiento de asignación de los mismos el cual toma como insumo el análisis de la probabilidad de incumplimiento en el pago de las obligaciones y el nivel de vulnerabilidad”.

Con fundamento en lo anterior, en dicho anexo se enlistaron y explicaron los siguientes **niveles de riesgo -bajo, medio y alto-** y los de vulnerabilidad tenidos en cuenta para el modelo de adjudicación de los auxilios.

De manera previa, se explicó que desde 2015, el **ICETEX** realiza las provisiones de cartera con un modelo construido de manera conjunta con la firma LISIM “*experta en modelos estadísticos*”, con elementos establecidos por la Superfinanciera, como PI: probabilidad de incumplimiento, PDI: pérdida dado el incumplimiento y el componente contra cíclico, todo lo cual derivó en el llamado Sistema de Administración de Riesgo de Crédito.

Se explica el nivel de vulnerabilidad el cual se obtiene del puntaje obtenido del cruce de la base de usuarios del ICETEX a febrero de 2020 con la encuesta del SISBEN III del DNP y se asignó **el nivel de prioridad** lo que arrojó el siguiente resultado:

Vulnerabilidad	Puntaje mínimo	Puntaje máximo
ALTA	0.43	26.96
MEDIA	26.96	46.87
BAJA	46.87	97.69





Finalmente, con los anteriores datos se fija el **criterio de asignación de alivios**, así:

Alivio asignable		Nivel de riesgo		
		Alto	Medio	Bajo
Nivel de vulnerabilidad	Alto	Interrupción pagos	Interrupción pagos	Interrupción pagos
	Medio	Interrupción pagos	Reducción tasa IPC	Reducción tasa IPC
	Bajo	Interrupción pagos	Reducción tasa IPC	Ampliación plazo

A pesar del anterior resultado el anexo es claro en precisar que es la voluntad del deudor la que prima a la hora de optar por el auxilio que requiera, lo cual se explica en los siguientes términos:

“Es de anotar que los usuarios a quienes les sea aplicable la medida de interrupción de pagos pueden también optar por la opción de reducción de la tasa de interés al IPC o la ampliación del plazo. De igual forma, los usuarios elegibles para el alivio de reducción de interés al IPC pueden optar por la opción de ampliación de plazo.

En caso de que, un usuario aplicable a la opción de ampliación de plazo quisiera optar por la opción de reducción de intereses al IPC o a la de interrupción de pagos, se le solicitará que suministre información de soporte de las afectaciones en su condición económica con el fin de que sea debidamente analizada. Esta medida operaría de igual forma en los casos de los usuarios, elegibles para el alivio de reducción de tasa de interés al IPC que deseen optar por la opción de interrupción de pagos”.

Por otra parte, de la revisión del **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020**, se advierte que entre sus fundamentos prácticos plantea la cantidad de deudores del ICETEX y los estratos económicos a los que pertenecen, en los siguientes términos: “...en la actualidad, el Instituto Colombiano Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX cuenta con 301.136 beneficiarios de créditos reembolsables en periodos pago, diferenciados en las siguientes estratos económicos: 30.3% estrato 1, 40.4% estrato 2, 15.5% estrato 3, 5.3% estrato 4, 1.8% estrato 5 y 0.7% estrato 6”.

De igual forma, se tuvo en consideración el modelo de probabilidad de incumplimiento interno del Instituto, “...el cual analiza variables de comportamiento de pago y factores socio demográficos como estrato y edad, estableció como resultado que alrededor de un 20% de los beneficiarios de créditos reembolsables, equivalente aproximadamente a 60.000 usuarios, presentan una probabilidad de incumplimiento de sus obligaciones superior al 40%, ubicándose en el rango alto, un 40% de los beneficiarios se ubica en rango medio y otro 40% restante se ubica en el rango bajo”.

El anterior balance arrojó como resultado que aproximadamente 100.000 personas podrán incurrir en el no pago de sus obligaciones crediticias, información que





resultó relevante para adoptar el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19.

Así las cosas, para la Sala el estudio de las consideraciones expuestas en el Decreto Legislativo 467 de 2020, junto con el detallado análisis del “*Anexo Técnico Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 para beneficiarios de ICETEX*” y de los motivos que se expusieron para dar origen al Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, deriva en que los **criterios de asignación** expuestos en el artículo 5º del Acuerdo en estudio, utilizados para priorizar el otorgamiento de los auxilios, resultan adecuados a los lineamientos establecidos en el **DECRETO LEGISLATIVO que los creó -467 DE 2020-**, como también es acertado acudir a los factores de: nivel de riesgo de cartera, y su nivel de vulnerabilidad.

Lo anterior, porque fueron lineamientos que en su momento dieron origen al Decreto Legislativo, pero también porque el analizado acuerdo en sus demás disposiciones deja en claro que en principio determinar el auxilio a cual puede optar corresponde al deudor y los criterios de asignación se fijan solo con la finalidad de procurar la mayor y eficaz cobertura con los recursos económicos existentes, a lo cual se da lugar luego de advertir que los mismos no podrán cubrir en caso de que la totalidad de los beneficiarios acudan a requerirlos.

En este orden de ideas, para la Sala este precepto no deviene en ilegal.

2.3.2.5. Artículo 6

El referido artículo en su contenido dispone:

“Artículo 6. Mecanismos operativos para la divulgación y atención al ciudadano. La solicitud de los auxilios comprendidos en el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 deberá formularse por los beneficiarios a través de los canales de atención que la entidad disponga para el efecto. En tal solicitud y trámite deberá constar la aprobación expresa del beneficiario respecto del auxilio a recibir, lo cual se verá reflejado mediante el asiento de la respectiva novedad en el estado de cuenta del beneficiario, previa incorporación de los recursos que respaldan el plan en el presupuesto de la entidad en la vigencia correspondiente, garantizando que el monto de los auxilios otorgados no supere el valor total definido en el Decreto Legislativo 467 de 2020”.

En este sentido debe precisarse que el precepto busca informar en debida forma a los deudores el contenido y beneficios de los Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, reitera que la petición en este sentido debe presentarse por cada interesado, con precisión del auxilio que pretende, todo lo cual guarda relación directa con el **DECRETO 467 DE 2020**.

En lo atinente a los canales de atención que el ICETEX dispuso para la presentación de estas peticiones, si bien en la postulación de intervención dentro



de este vocativo no se dio noticia de los mismos, la Sala consultó la página del instituto, encontrando que, para tal efecto, se puso a disposición⁹¹:

- i) La línea telefónica exclusiva números 01 8000 916 821 en todo el país y 7467018 en Bogotá.
- ii) Atención virtual 24 horas al día, 7 días a la semana y ampliación del número de agentes de servicio en el canal telefónico y virtual: <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/atencion-al-ciudadano> Sistema de atención virtual, Chat, video atención, redes sociales.
- iii) Ampliación de horarios de atención telefónica: lunes a viernes de 7:00 am a 7:00 pm - sábados de 8:00 a m a 6:00 pm - Línea telefónica en Bogotá: 417 3535 - Línea gratuita nacional: 01 8000 916 821. Más del 80% de los agentes de atención al usuario se encuentran llevando a cabo esta labor desde sus hogares como medida de protección.

En consecuencia, la Sala encuentra que los mecanismos operativos para la divulgación y atención al ciudadano, fijados en el Acuerdo escrutado, resultaron acordes con la pandemia que aqueja a nuestro país, en la medida que se adoptaron medidas que no involucran el desplazamiento de los interesados a las sedes del ICETEX pero que procuran por brindar la atención que requieren y a lo dispuesto en el **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020**, en la medida que precisa que el auxilio lo pide y escoge el beneficiario del mismo, lo cual es una constante fija en toda esta normativa, todo lo cual demuestra su legalidad.

2.3.2.6. Artículo 7°

“Artículo 7. Acciones que materialicen los auxilios otorgados en la cartera de la entidad. Con el fin de materializar el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, la Oficina Asesora de Planeación, en coordinación con la Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología desarrollarán los manuales, instructivos, guías y modificaciones a los procesos y procedimientos que correspondan dentro del Sistema de Gestión de Calidad de la entidad, que permitan garantizar la asignación de las medidas con los criterios de asignación correspondientes y efectuar el respectivo control presupuestal.

La Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología, a través de la Coordinación de Cartera, realizará el registro de novedades en el estado de cuenta de cada beneficiario que haya optado por un auxilio, previo a lo cual, deberá verificar con la Vicepresidencia Financiera la disponibilidad de los recursos correspondientes”.

Debe la Sala señalar que el **ICETEX**, en su intervención, precisó que con este artículo se busca incluir en el Sistema de Gestión de Calidad, la operatividad del Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 y, en consecuencia, “*generar una guía*” que describa las nuevas actividades que requiere el trámite y adjudicación de los mentados auxilios, como los son:

⁹¹ Información obtenida en el link:

<https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/prensa/2020/03/24/gobierno-nacional-presenta-plan-de-auxilios-educativos-para-beneficiarios-de-icetex-por-emergencia-econ%C3%B3mica-social-y-ecol%C3%B3gica-frente-al-covid-19>



“Línea telefónica de atención, para que los beneficiarios se acogieran a uno de los beneficios del Decreto Legislativo 467 de 2020.

- Cambiar la parametrización en el Sistema de Información de Cartera para poder aplicar estos beneficios, tanto para época de estudios como para amortización, adoptando una designación que las identifique de la siguiente manera:

(i) PERÍODO DE GRACIA EN CUOTAS DE CRÉDITOS VIGENTES (Prórroga – Alivio)

(ii) REDUCCIÓN TRANSITORIA DE TASA (Cambio de Tasa – Alivio)

(iii) AMPLIACIÓN DE PLAZO EN LOS PLANES DE AMORTIZACIÓN (Cambio de plazo – Alivio)”.

En este orden de ideas, la Sala encuentra que este precepto tiene como propósito atender los requerimientos internos del ICETEX, para documentar en el escenario del Sistema Integrado de Gestión⁹² el proceso que tiene como finalidad la materialización del **Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19**, creado por el **DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020**, todo lo cual da cuenta de su legalidad.

2.3.2.7. Artículo 8.

La norma en análisis es del siguiente contenido:

“**Seguimiento e Informes.** La Oficina Asesora de Planeación y la Oficina de Riesgos efectuarán un seguimiento permanente al otorgamiento de los ya referidos auxilios, a efecto de garantizar su correcta focalización y debido control presupuestal y operativo. Adicional, deberán presentar a la Junta Directiva de la entidad un informe mensual de tal seguimiento y un informe de evaluación al finalizar las medidas decretadas, sea por agotamiento del recurso o del tiempo de vigencia de las mismas, informe final que será remitido al Gobierno Nacional.”.

La Sala debe manifestar que a fin de revisar la legalidad de la anterior disposición acudió al contenido del **DECRETO 380 DE 2007** “*por el cual se establece la estructura del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior ‘Mariano Ospina Pérez’ - ICETEX y se determinan las funciones de sus dependencias*”.

El citado decreto en su artículo 4^o, define las funciones de la Oficina de Riesgo y, en particular, de interés resultan las siguientes atribuciones:

“1. Formular propuestas para la optimización del sistema de control interno, que identifique, mida y minimice los riesgos contables, operativos, tecnológicos, administrativos, de liquidez, legal, de mercado y crediticio, en aplicación y cumplimiento de la normatividad aplicable al Icetex. Así mismo diseñar instrumentos y estrategias para fomentar una cultura de autocontrol.

(...)

⁹² Del cual se advierte su existencia y avances en el link: <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/el-icetex/sistema-integrado-gestion/sistema-de-gestion-de-la-calidad-sgc>



13. Realizar análisis periódicos al Sistema de Administración de Riesgo de Mercado, SARM, para verificar su integridad, precisión y razonabilidad y efectuar las recomendaciones que resulten pertinentes a la Junta Directiva y a la Presidencia”.

Por su parte, el mismo decreto en su artículo 7º, enlista las siguientes funciones de la Oficina Asesora de Planeación:

“3. Dirigir y coordinar el diseño y desarrollo de políticas, planes, programas y proyectos que permitan el cumplimiento de los objetivos del ICETEX a partir de un proceso de planeación participativa y permanente.

(...)

8. Efectuar seguimiento y evaluación mensual de las metas presupuestales y presentar informes a presidencia.

(...)

10. Elaborar los estudios de factibilidad sobre planes, programas y proyectos cooperativos.

11. Dirigir, coordinar y proponer el diseño racionalización y normalización de los procesos y procedimientos requeridos por el ICETEX, a través de un sistema de gestión de calidad.

(...)

15. Realizar seguimiento y evaluación trimestral de los proyectos de inversión con los recursos de la Nación...”.

Así las cosas, resulta evidente que las dependencias del **ICETEX** encargadas del seguimiento permanente al otorgamiento de los ya referidos auxilios, son las legalmente encargadas de este tipo de funciones.

Además, resulta oportuno manifestar que como bien lo resaltó el ICETEX el manejo de los recursos públicos exige el acatamiento y respeto de los principios de eficiencia, eficacia, economía y transparencia, para lo cual se debe realizar control y seguimiento de los aportes destinados para financiar el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, lo cual demuestra la legalidad de dicha disposición.

2.3.2.8. Artículo 9º

Resta controlar en la conexidad y en su estudio del control de comprobación jurídica.

Si bien a partir en este artículo se implementan medidas de orden logístico, que en estricto sentido, no tendrían que controlarse por esta vía, al ser aspectos consecuenciales o apéndices, que materialmente no subsisten en forma autónoma con respecto a la reglamentación de fondo y a los ejes temáticos principales, lo cierto es que es innegable que el tema del enteramiento y de noticiar las medidas, en el ámbito interno o externo, aunque siempre se asocia en forma empática al tema de la oponibilidad, lo cierto es que como se trata del control que debe



observarse en cada acto administrativo general que se dicta dentro del Estado de Emergencia y de su desarrollo legislativo vertido en los decretos que devienen de aquel, se asume su control en forma armónica con el texto restante, pues si se mira entrelíneas esta clase de norma pende en conectividad de las decisiones administrativas que se controlan por el Consejo de Estado.

Así las cosas, el artículo en cita, que dispone:

“Artículo 9. Comunicaciones. El presente acuerdo deberá ser comunicado a través de la Secretaría General del ICETEX a la Vicepresidencia de Fondos en Administración, a la Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología, a la Vicepresidencia Financiera, a la Vicepresidencia de Crédito y Cobranza, a la Oficina de Riesgos, a la Oficina Asesora de Planeación y a la Oficina Comercial y Mercadeo”.

De entrada, advierte la Sala que resulta necesario para la implementación del plan de auxilios y su debida ejecución que el Acuerdo 017 de 2020 sea debidamente comunicado al interior del ICETEX.

Asimismo, de la revisión del **DECRETO 380 DE 2007**, ya mencionado, se advierte que la comunicación interna es una de las funciones legalmente asignadas a la Secretaría General, tal y como lo consagra el numeral 1º del artículo 10:

“1. Dirigir, ejecutar y controlar las políticas y los programas relacionados con la administración, los trámites internos del Icetex, el desarrollo y administración del Talento Humano, la promoción del clima organizacional, y del proceso de toma de decisiones, el fomento de estímulos e incentivos para el mejoramiento continuo, la adquisición de bienes y servicios, la conservación y mantenimiento de sus bienes, mediante planes, programas, métodos y procedimientos de gestión administrativa”.

En este orden de ideas la Sala no advierte ilegalidad del artículo 9º del **ACUERDO 017 DE 2020**, dado el soporte correlacional que tiene para superar el control de comprobación jurídica.

2.3.2.9. Artículo 10º

Respecto de este precepto del **ACUERDO 017 DE 2020**, esta Judicatura manifiesta que establece su vigencia a partir de la publicación en el Diario Oficial, la cual se corroboró que acaeció el 31 de marzo de 2020⁹³, sin que se advierta reparo que pueda ser formulado en su contra.

2.3.3. DEL EXAMEN DE RAZONABILIDAD DE LAS MEDIDAS

No basta con que las medidas sean constitucionales o legales para establecer su avenencia con el ordenamiento. Igualmente, se requiere que éstas sean razonables, esto es, necesarias y proporcionales para superar la crisis que trajo consigo la epidemia mundial del coronavirus.

⁹³ Diario Oficial No. 51.273



Por lo que resta a la Sala Especial, adentrarse en el factor de **PROPORCIONALIDAD** o lo que constituiría el llamado **CONTROL DE ELECCIÓN** de las medidas, en tanto es entendido como la relación de medio a fin que debe acompañar esta clase de actos que se expiden dentro del marco del estado de emergencia, ya que deben guardar un equilibrio dentro del fiel de la balanza en el que converge, por un lado, la gravedad de los hechos que se busca conjurar y, por otro, el propósito de retornar a la normalidad, a través de las herramientas y medidas que adoptó la autoridad administrativa en el acto que se controla.

En este punto el operador jurídico debe analizar, en forma cuidadosa y bajo los criterios jurídicos y con aplicación de las herramientas jurídicas a su alcance, a fin de determinar la racionalidad de las medidas adoptadas -más allá de su entronque con la legalidad- y si éstas resultaron proporcionadas, y acordes a los propósitos y finalidades de la declaratoria del Estado de Emergencia, pues en este ítem es donde puede producirse con mayor facilidad un exceso en la discrecionalidad temporal o en la concentración de poder transitoria, que por la situación de anormalidad, se ha desplazado a la autoridad administrativa, en razón a la crisis que se vive.

Para la Sala, el carácter razonable del **ACUERDO 017 DE 2020** se deriva de las siguientes consideraciones:

Como se dio cuenta a la largo de la presente providencia el Acuerdo objeto de análisis de legalidad se encargó de reglamentar el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID -19, el cual fue creado por el Decreto Legislativo 467 de 2020⁹⁴, contenido de medidas dirigidas a los estudiantes y sus familias, tales como: **i)** período de gracia en cuotas de créditos vigentes; **ii)** reducción transitoria e intereses al Índice de Precios al Consumidor – IPC; **iii)** ampliación de plazos en los planes de amortización y; **iv)** otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre del año 2020 amparados por el Fondo de Garantía Codeudor, además, se autorizó al ICETEX “...para hacer uso de las utilidades derivadas de la operación de Títulos de Ahorro Educativo”.

Valga señalar que a su vez el **DECRETO LEGISLATIVO 467** tuvo en cuenta en sus fundamentos lo dispuesto por el también **DECRETO N°. 417** “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, derivada de la pandemia generada por el COVID-19.

Así las cosas, con excepción de los apartes que se declararán no ajustados a derecho del artículo 2°, esta Sala encuentra que el resto del articulado del Acuerdo 017 de 2020, adopta medidas necesarias y proporcionales por medio del cual se pretende brindar ayudas económicas a los deudores del ICETEX a fin de que pueden continuar el pago de sus créditos educativos bien sea acogiendo a un

⁹⁴ , “Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilio para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”



periodo de gracia, reducción de intereses, ampliación de plazo y para los nuevos interesados en esta modalidad crediticia se eliminará para el 2020 el codeudor.

Medidas todas estas que resultan indispensables para afrontar la falta de ingresos que aquejan a gran parte de los beneficiarios de los créditos del ICETEX, en razón a que las actividades que regularmente desarrollaban para proveer el pago del crédito adquirido o para solicitar uno, a fin de poder contar con educación superior tuvieron que ser detenidas o ralentizadas, a causa del confinamiento, tendiente a evitar el contagio y propagación del COVID19, la falta de ingresos a la entidad por concepto de pagos crediticios y que buscan proteger también de los derechos a la educación y de acceso a la educación superior, tanto de quienes deben pagar como de la entidad que presta y concede créditos para tal efecto.

En este sentido, destaca la Sala de Decisión que de conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, “la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social”, al respecto, la Corte Constitucional definió que el este derecho tiene el carácter de fundamental, como lo dejó establecido, entre otras, en la sentencia T-321 de 2007, en los siguientes términos:

“3. Derecho Fundamental a la Educación

En materia de la determinación de la naturaleza fundamental de los derechos, la Corte Constitucional ha oscilado entre diferentes posturas y criterios orientadores que van desde la idea de que se trata de derechos subjetivos de aplicación inmediata⁹⁵ hasta la concepción de que son aquellos de carácter esencial e inalienable para la persona⁹⁶.

Ahora bien, en Sentencia T-227 de 2003, tras un escrutinio de las diferentes posturas asumidas por la Corte respecto de esta materia, se concluyó que *“será fundamental todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo. Es decir, en la medida en que resulte necesario para lograr la libertad de elección de un plan de vida concreto y la posibilidad de funcionar en sociedad y desarrollar un papel activo en ella”*⁹⁷.

De esta forma, en dicha Sentencia se pone de presente que el criterio preponderantemente acogido por la Corporación para la calificación de fundamental de un derecho subjetivo es el de la dignidad humana, concepto que también ha sido objeto de diferentes interpretaciones⁹⁸. En efecto, en Sentencia T-881 de 2002, la Corte concluyó que *“el referente concreto de la dignidad humana está vinculado con*

⁹⁵ Sentencia SU-225 de 1998. En otras oportunidades, la Corte ha señalado que ciertos derechos se trasmutan en subjetivos y, por lo mismo, en fundamentales. Ver, por ejemplo, sentencia SU-819 de 1999.

⁹⁶ Sentencias T-01 de 1992, T-462 de 1992, T-1306 de 2000.

⁹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁹⁸ En Sentencia T-881 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, la Corte identificó las siguientes tres líneas jurisprudenciales en materia de determinación del concepto de dignidad humana respecto del objeto de protección: “(i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)”.



*tres ámbitos exclusivos de la persona natural: la autonomía individual (materializada en la posibilidad de elegir un proyecto de vida y de determinarse según esa elección), unas condiciones de vida cualificadas (referidas a las circunstancias materiales necesarias para desarrollar el proyecto de vida) y la intangibilidad del cuerpo y del espíritu (entendida como integridad física y espiritual, presupuesto para la realización del proyecto de vida)*⁹⁹.

En seguimiento de estos criterios, **la Corte ha considerado que el derecho a la educación goza de naturaleza fundamental por su íntima relación con la dignidad humana en su dimensión de autonomía individual como quiera que su ejercicio comporta la elección de un proyecto de vida, a la vez que permite materializar otros valores, principios y derechos inherentes al ser humano.** (Negrilla fuera de texto original).

En lo relacionado con la educación como servicio público en la sentencia C-782 de 2007, concluyó que “en su calidad de servicio público la educación está sujeta al régimen constitucional de los servicios públicos en general (art. 365 C. Pol.), lo mismo que al régimen específico de prestación que fije la ley (art. 150, Num.23).

Por su significado social, la educación está sujeta a la inspección y vigilancia del Estado, con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo (art. 67 inc. 5 C. Pol.)”¹⁰⁰

En providencia más reciente¹⁰¹ la Corte Constitucional afirmó que:

“la educación es un instrumento para el desarrollo humano y social a través del cual se adquieren ‘las herramientas necesarias para el desenvolvimiento en el medio cultural en que se habita’¹⁰². Aproxima a las personas al estado de las discusiones en el campo del conocimiento, la ciencia, la técnica y difunde los demás bienes de la cultura que le permiten al individuo interactuar y aportar a la colectividad de la que es parte’.

Esta Corporación ha resaltado en varias oportunidades¹⁰³ que la educación no solo impulsa los valores sociales relacionados con la cultura, el desarrollo¹⁰⁴ y el conocimiento, sino que también busca la concreción de metas personales que apuntan a la realización de cada ser humano y a ‘potenciar el ejercicio de otros derechos como la igualdad de oportunidades, el trabajo, los derechos de participación política, la seguridad social y el mínimo vital, por mencionar solo algunos’¹⁰⁵

⁹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-881 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

¹⁰⁰ Sentencia C-675 del 2005.

¹⁰¹ Sentencia C-535/17

¹⁰² Sentencia C-114 de 2005. M.P. Humberto Sierra Porto.

¹⁰³ Al respecto ver las sentencias C-520 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa y C-284 de 2017 M.P. Iván Escruce Mayolo.

¹⁰⁴ Desarrollo entendido en el sentido propuesto por Amartya Sen, conforme el cual “Si bien la prosperidad económica y la situación demográfica favorable fomentan el bienestar y la libertad de una sociedad, no es menos cierto que mayor educación, prevención y atención sanitaria y otros factores similares afectan las auténticas libertades de que disfruta la población. Estos ‘avances sociales’ deben considerarse como parte del ‘desarrollo’, puesto que proporcionan una existencia más prolongada, libre y fructífera, además de que estimulan la productividad o el crecimiento económico.” SEN, Amartya. *Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI*. Cuadernos de economía, 1998, vol. 17, no 29, p. 73-100.

¹⁰⁵ Sentencia C-520 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.



(...)

Así las cosas, **las restricciones al acceso, permanencia o calidad educativa, ligadas a las debilidades institucionales en la prestación del servicio educativo, no solo tienen repercusiones inmediatas en la limitación de un derecho.** Influyen también en la conformación del espacio democrático y en la institucionalización de mecanismos para fomentar el diálogo y la construcción colectiva e inclusiva de la sociedad, a partir de relaciones más equitativas entre los ciudadanos (Negrilla fuera de texto original).

En este orden de ideas, resulta acertado concluir que el derecho fundamental a la educación, además, de tratarse de una garantía constitucional tiene la connotación de servicio público, que deviene en que el Estado no solo tenga que procurar por su protección y no restricción en lo relacionado con el acceso, la permanencia y la calidad educativa, sino que sus acciones deben redundar en la prestación del servicio de manera eficaz y continua.

En la misma sentencia C-537 la Corte demostró como el derecho fundamental a la educación no se limita al contenido de la Constitución Política, sino que su ámbito involucra al bloque de constitucionalidad, al respecto expuso que:

“...el bloque de constitucionalidad remite a varias disposiciones que regulan y fijan el alcance de la educación y de las obligaciones estatales en la materia. Por ejemplo, los Estados deben tomar medidas tales como la implantación de la enseñanza gratuita, la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad, el fomento de la asistencia a las escuelas y buscar la reducción de las tasas de deserción escolar¹⁰⁶. En particular, la Observación General No. 13 describió el alcance del derecho a la educación en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁰⁷ y precisó que la educación tiene cuatro facetas de la prestación: la aceptabilidad, la adaptabilidad, la disponibilidad o asequibilidad y la accesibilidad.

En concordancia con lo establecido en la Observación General N°13, esta Corporación ha fijado el alcance de cada una de esas esferas de la educación. La **sentencia C-376 de 2010¹⁰⁸** lo hizo en los siguientes términos:

i) la **asequibilidad o disponibilidad** del servicio, que puede resumirse en la **obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo**, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (ii) la **accesibilidad**, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de

¹⁰⁶ La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el artículo 26, establece que toda persona tiene derecho a la educación. Su propósito es el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Por su parte, los artículos 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Ratificada por el Estado colombiano mediante la ley 12 de 1991 también fija obligaciones para los Estados.

¹⁰⁷ El Pacto de Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Ratificado por el Estado colombiano a través de la ley 74 de 1968. en su artículo 13, señala que el derecho a la educación “*debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad*”. En relación con este artículo, en 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) emitió la Observación General No. 13, en la que describió el alcance del derecho a la educación en el Pacto.

¹⁰⁸ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



vista geográfico y económico; (iii) la **adaptabilidad**, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que **se garantice continuidad en la prestación del servicio**, y (iv) la **aceptabilidad**, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse.”

La incorporación de estas facetas de la educación es fácilmente reconocible en el texto constitucional¹⁰⁹.

En este mismo sentido, respecto de la regulación del derecho a la educación en el ámbito internacional y que hace parte del bloque de constitucionalidad, es pertinente señalar que en la sentencia T-055 de 2017 la Corte aludió a “...la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y el Protocolo adicional de San Salvador (Convención Americana de Derechos Humanos)”¹¹⁰.

Dentro del marco internacional, también debe considerarse lo expuesto por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Observación General No. 13) en la que se estructuró el derecho a la educación, como un instrumento¹¹¹ que ‘permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades’.

Asimismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas en el artículo 4 de la Resolución 53/243 de 1999 consagró que “[l]a educación a todos los niveles es uno de los medios fundamentales para edificar una cultura de paz. En ese contexto, es de particular importancia la educación en la esfera de los derechos humanos”.

Queda demostrado entonces la relevancia del derecho a la educación, no solo en nuestro ordenamiento jurídico sino también desde la regulación internacional que hace parte de nuestro bloque de constitucionalidad, como también la doble connotación de garantía constitucional fundamental y de servicio público, lo que a su vez genera que la responsabilidad del Estado Colombiano para evitar su amenaza y vulneración -como derecho- sino también mediante el establecimiento de medidas que conlleven a su concreción y prestación eficaz y continuada como servicio público, el cual debe prestar atendiendo a los principios que rigen su prestación como son la universalidad, la solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable -sentencia C-535/17-, a tal punto que se convierte en uno de los fines del Estado Social de Derecho.

¹⁰⁹ Con respecto a la **asequibilidad o disponibilidad**, el inciso 5 del artículo 67 de la Constitución señala que el Estado debe garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia. Asimismo, el inciso primero del artículo 68 de la Carta Política da la posibilidad expresa a los particulares para fundar establecimientos educativos. Frente a la **acesibilidad** en materia económica, el inciso 4 del artículo 67 de la Constitución indica que la educación debe ser gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Sobre la **adaptabilidad**, el inciso 5 del artículo 68 de la Constitución señala que los integrantes de grupos étnicos tienen derecho a una educación que respete y desarrolle su identidad cultural. Además, el inciso 6 de esta disposición indica que el Estado está obligado a prestar el servicio a la educación a las personas con algún tipo de situación de discapacidad y a aquellos con capacidades excepcionales. Por último, el criterio de **aceptabilidad** se ve reflejado en el inciso 5 del artículo 67 de la Carta, de conformidad con el cual el Estado debe regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad y la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. Adicionalmente, el inciso 3 del artículo 68 establece que la enseñanza debe estar a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica.

¹¹⁰ Al respecto, véase la sentencia T-087 de 15 de febrero de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹¹¹ Véase, la Sentencia T-008 de 22 de enero de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos.



Ahora bien, en la medida que el acuerdo objeto de control regula de manera específica los auxilios destinados para los usuarios de créditos educativos con destino a la educación superior y de los interesados en esta línea de financiamiento para el segundo semestre de 2020 -con la eliminación del requisito codeudor-, resulta necesario precisar que para la Corte Constitucional la educación superior también se trata de un derecho fundamental¹¹².

En palabras de la Corte “...la normativa interna, la jurisprudencia constitucional y en armonía con Bloque de Constitucionalidad, la educación superior, se convierte en una obligación progresiva que debe ser **garantizada y promovida por el Estado, la sociedad y la familia, sin que resulte admisible ningún tipo de restricción o desconocimiento que impida su ejercicio**”¹¹³.

En este orden de ideas, la Sala de Decisión encuentra que, las decisiones adoptadas en el acto administrativo general evaluado, en la medida que reglamenta los auxilios educativos creados mediante el Decreto Legislativo 467 de 2020, y la eliminación de la figura del codeudor para que los interesados en los créditos que ofrece el ICETEX acceden a los mismos con mayor facilidad, contrario a transgredir prohibiciones constitucionales o coartar derechos y libertades, propenden por la defensa, protección y acceso a la educación superior y, en últimas, en pro del derecho fundamental de la educación –arts. 65 y 67 Superiores-, a su vez valga anotar que atienden a la responsabilidad del Estado de este servicio público, de conformidad con lo antes expuesto y no desconocen los derechos de los educandos.

De igual manera, esta Sala Especial de Decisión encuentra que, de la lectura integral del acto administrativo general estudiado, no se advierte de entrada que las medidas adoptadas afecten, perjudiquen o suspendan la eficacia normativa de algunos de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Política de 1991 y en los tratados internacionales sobre derechos humanos debidamente ratificados por Colombia. Por el contrario, puede sostenerse que el acto fiscalizado guarda total coherencia con los fines esenciales¹¹⁴ perseguidos por el Estado, al confeccionar medidas que tienden a proteger la educación, dentro del espectro de quienes para educarse requieren financiación y para la entidad que tiene dentro de su entorno misional proveer de esos recursos de crédito, sin olvidar que uno de los fines esenciales del Estado es “(...) *garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*”, promover la continuidad del flujo de capital crediticio en pro de la educación, adecuándose en forma armónica a la esencialidad del propósito del Estado de “...*servir a la comunidad, promover la*

¹¹² Así lo manifestó en la sentencia C-535 de 2017: “La educación superior está constitucionalmente regulada en los artículos 67 a 69 de la Constitución. Según lo preceptuado por esas disposiciones, es un derecho de la persona a partir del cual puede acceder a bienes de relevancia social, como lo son el conocimiento y la cultura. En el año 2016 la Sala Plena de esta Corporación reconoció la educación superior como un derecho fundamental. Si bien lo ha abordado únicamente desde el punto de vista del acceso, la instituyó en una garantía de formación para la persona en la adultez”.

¹¹³ Sentencia T-850/14

¹¹⁴ Art. 2 constitucional.



prosperidad general...” y así, en forma concurrente, garantizar el debido funcionamiento de la entidad, proveyendo recursos para que pueda mantener su margen de existencia y viabilidad de los fines para los que fue creada.

Por otro lado, no se observa que el Acuerdo establezca juicios desconozcan los derechos a la educación, mediante el establecimiento de medidas restrictivas o regresivas, que comporten vulneración de éstos, salvo en el aparte que se encontró disconforme.

Tampoco observa que comporten el ejercicio arbitrario de las competencias ni discriminación alguna, pues abarca a todo el conglomerado de personas deudoras crediticias, actuales y potenciales, de cara a las contingencias económicas que generó y genera la pandemia COVID-19.

En ese sentido, la Sala tiene por satisfactoriamente sobrepasada esta etapa del estudio de fondo.

En conclusión:

La Sala encuentra que el Acuerdo 017 de 2020, dictado por la **JUNTA DIRECTIVA del INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PÉREZ” (ICETEX)**, “*Por el cual se reglamenta el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID - 19*”, se ajusta al ordenamiento legal y constitucional en los términos antes expuestos.

Lo anterior con excepción de los apartes sombreados y subrayados del literal a) del artículo 2º que se transcribe a continuación, según lo expuesto en esta providencia:

“a. Período de gracia en cuotas de créditos vigentes. Esta medida puede ser solicitada por todos los beneficiarios con créditos vigentes. **Consiste en la ampliación del plazo inicialmente pactado para el pago de la obligación hasta por un término igual al inicialmente acordado con el beneficiario. Durante la vigencia del auxilio, los créditos continuarán generando intereses corrientes a la tasa pactada. El saldo de los intereses causados durante el período de gracia será cobrado en partes iguales en las cuotas pendientes de pago del plan de amortización una vez se reactive la obligatoriedad de pago de las cuotas**”.

En ese orden, esta Sala Especial de Decisión encuentra que, de la lectura integral del acto administrativo general estudiado, no se advierte de entrada que las medidas adoptadas afecten, perjudiquen o suspendan la eficacia normativa de algunos de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Política de 1991 y en los tratados internacionales sobre derechos humanos debidamente ratificados por Colombia, por el contrario de sus fundamentos y parte resolutive se encuentra que propende por la protección del derecho a la educación, en la medida que otorga soluciones financieras a los beneficiarios de créditos educativos pero también procura porque no se presente deserción ante la dificultad de poder cumplir el requisito de codeudor, incluso resulta materializada la decisión de



suprimirlo para los nuevos créditos y da operatividad a los auxilios para los créditos ya otorgados.

Debe la Sala advertir que “...el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137”¹¹⁵, lo que permite con posterioridad demandar el acto, por razones distintas a las estudiadas, a través de los medios de control ordinarios establecidos en el ordenamiento, v. gr., nulidad¹¹⁶ y nulidad y restablecimiento del derecho¹¹⁷.

En mérito de lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, **SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NO. 4**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

III. FALLA:

PRIMERO: DECLARAR parcialmente ilegal el literal a) del artículo 2º del **ACUERDO 017 DE 2020**, exclusivamente en los apartes sombreados que se transcriben a continuación, según lo expuesto en la parte considerativa de la presente providencia:

“a. Período de gracia en cuotas de créditos vigentes. Esta medida puede ser solicitada por todos los beneficiarios con créditos vigentes. Consiste en la ampliación del plazo inicialmente pactado para el pago de la obligación hasta por un término igual al inicialmente acordado con el beneficiario. Durante la vigencia del auxilio, los créditos continuarán generando intereses corrientes a la tasa pactada. El saldo de los intereses causados durante el período de gracia será cobrado en partes iguales en las cuotas pendientes de pago del plan de amortización una vez se reactive la obligatoriedad de pago de las cuotas”.

SEGUNDO: DECLARAR ajustado a derecho el resto del articulado del **ACUERDO 017 DE 2020**, dictado por la **JUNTA DIRECTIVA** del **INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PÉREZ” (ICETEX)**, “*Por el cual se reglamenta el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID - 19*”.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Especial de Decisión N.º. 4 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sesión de la fecha, por los Consejeros:

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

¹¹⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia de 5 de marzo de 2012.

¹¹⁶ Art. 137 CPACA.

¹¹⁷ Art. 138 CPACA.



Magistrada

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Magistrada

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Magistrada

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”.