



CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN

Bogotá, D.C., quince (15) de diciembre de dos mil veinte (2020)

CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Referencia: MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00

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

SENTENCIA

Se decide el control inmediato de legalidad de la Resolución núm. 409 de 15 de mayo de 2020, "***Por la cual se ordena incorporar recursos de unos fondos al presupuesto del ICETEX, en cumplimiento del Decreto Legislativo 467 de 2020***", expedida por el **INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ"** ¹ - ICETEX.

I. ANTECEDENTES

Para contextualizar la situación que antecede a la expedición del acto objeto de control, es relevante señalar que el Director de la

¹ En adelante el ICETEX



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

Organización Mundial de la Salud - OMS en alocución rendida en rueda de prensa sobre la COVID-19², llevada a cabo el 11 de marzo de 2020, precisó: "[...] Desde la OMS hemos llevado a cabo una evaluación permanente de este brote y estamos profundamente preocupados tanto por los alarmantes niveles de propagación y gravedad, como por los alarmantes niveles de inacción. Por estas razones, hemos llegado a la conclusión de que la COVID-19 puede considerarse una pandemia [...]".

Debido a esta caracterización otorgada por la OMS, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución núm. 385³ de 12 de marzo de 2020, por medio de la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó las medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación de la COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Luego, mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró⁴ el Estado de Emergencia Económica, Social

² <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

³ Fue objeto de modificación por la Resolución 0000844 de 2020 "Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la COVID -19, se modifica la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por la Resoluciones 407 y 450 de 2020 y se dictan otras disposiciones", en el sentido de extender la emergencia sanitaria hasta el 31 de agosto de 2020. Posteriormente se expidió la Resolución 1462 de 2020, la que extendió esta medida hasta el 30 de noviembre de 2020. Mediante la Resolución 2230 de 27 de noviembre de 2020 se prorrogó la medida de emergencia hasta el próximo 28 de febrero de 2021.

⁴ según el artículo 1° del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia⁵, sin que haya sido prorrogado⁶.

Posteriormente, el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros declaró nuevamente el "*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*", a través del Decreto 637 de 6 de mayo de 2020⁷, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia, según su artículo 1º, que tampoco fue prorrogada.

La declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, habilita al Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades y por la situación

⁵ La Justificación de la medida se aprecia en los siguientes términos: "[...] Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país. [...]"

⁶ La Corte Constitucional mediante Sentencia C-145 de 20 de mayo M.P. José Fernando Reyes Cuartas, declaró la exequibilidad del Decreto 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".

⁷ Corresponde a razones que motivaron la declaratoria, entre otras, las siguientes: "[...] Que por las anteriores motivaciones **y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias y extraordinarias dispuestas en el Decreto 417 de 2020, con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica, social y de salud generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias adicionales que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional.**

Que la adopción de medidas de rango legislativo -decretos legislativos-, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a los empleos, la protección de las empresas y la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país [...]"



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

excepcional que la respalda, a expedir decretos legislativos con el fin de conjurar la crisis que llevó a su declaratoria. Estas normas tienen: i) fuerza y rango de ley, ii) su expedición está ligada directamente con el estado de emergencia⁸ y iii) están sometidos a un control constitucional automático por parte de la Corte Constitucional.

En desarrollo de esa facultad temporal y excepcional, el Gobierno Nacional, con fundamento en la declaratoria de emergencia contenida en el precitado Decreto 417 de 2020, expidió el Decreto Legislativo 467 de 23 de marzo de 2020⁹.

El **ICETEX** remitió al Consejo de Estado la Resolución núm. 409 de 2020, con el fin de que se ejerciera el control inmediato de legalidad, habida cuenta que se expidió con apoyo en el Decreto Legislativo 467 de 2020.

II. ACTO OBJETO DE CONTROL

⁸ La Corte constitucional sobre el particular y en Sentencia C-193/11 señaló: "[...] Los decretos legislativos que desarrollan poderes de excepción deben guardar estrecha relación con el Estado de Excepción que los sustenta: deben dirigirse a superar la crisis o alteración de la normalidad; solo pueden contener medidas relacionadas con la emergencia; el ejercicio de los poderes debe guardar proporción con la gravedad de los hechos fundamento de la excepcionalidad - especialmente en la limitación de los derechos constitucionales- (CP, 215, 214.1,2); y las medidas -que entrañan la suspensión de leyes incompatibles con la excepcionalidad- han de ser necesarias o indispensable para lograr el fin del estado de excepción (Ley 137/94, art 11). [...]". M.P. Mauricio González Cuervo.

⁹ "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".



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

El control inmediato de legalidad recae en la Resolución núm. 409 de 23 de marzo de 2020¹⁰, cuyo contenido es del siguiente tenor:

**"[...] RESOLUCIÓN No 409
 (15 de mayo de 2020)**

"Por la cual se ordena incorporar recursos de unos fondos al presupuesto del ICETEX, en cumplimiento del Decreto Legislativo 467 de 2020"

**EL PRESIDENTE DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE
 CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL
 EXTERIOR "MARIANO OSPINA PEREZ" - ICETEX**

En ejercicio de sus facultades legales, en especial las contenidas en los numerales 1, 4, 20 y 25 del artículo 23 del Acuerdo 013 del 21 de febrero de 2007 y en el parágrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo 18 del 31 de marzo de 2020 y,

CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 215 de la Constitución Política, declaró, por el término de treinta (30) días, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en procura de conjurar la calamidad pública que afecta al país producto del brote del nuevo coronavirus COVID-19.

Que en ejercicio de las facultades previstas en el inciso segundo del artículo 215 ibidem, el Gobierno Nacional podrá expedir decretos con fuerza de ley, encaminados exclusivamente a la adopción de medidas necesarias para conjurar la crisis que dio lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Que dentro de esas medidas, el Gobierno Nacional mediante la expedición del Decreto Legislativo 467 del 23 de marzo de 2020, dispuso un Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 para usuarios del ICETEX, que comprende el otorgamiento de beneficios, dirigidos a los estudiantes y sus familias y a los ciudadanos que soliciten crédito por primera vez al ICETEX.

Que para materializar este Plan, el artículo primero del Decreto Legislativo 467 de 2020 dispuso que los saldos y excedentes

¹⁰ Consultada en la página web del Icetex: <https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/documentos-el-icetex/estructura-jur%C3%ADdica/resoluciones/resolucion-409-del-15-de-mayo-de-2020-fondos-inactivos-y-en-liquidacion.pdf>



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

de liquidez de las alianzas y fondos inactivos que entidades públicas del orden Nacional y Territorial tengan con el ICETEX, serán incorporados al presupuesto del ICETEX para ser utilizados en el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19.

Que conforme lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo 018 del 31 de marzo de 2020 "Por el cual se reglamenta la incorporación al presupuesto del ICETEX de los recursos de que trata el artículo 1 del Decreto Legislativo 467 del 23 de marzo de 2020", la Junta Directiva del ICETEX facultó al Presidente del ICETEX para que expida los correspondientes actos de incorporación al presupuesto de la entidad de los recursos de que trata el artículo 1 del Decreto Legislativo 467 del 23 de marzo de 2020, constituidos por entidades de gobierno nacional y entes territoriales, que se van generando conforme el Vicepresidente de Fondos en Administración del ICETEX suscriba con los Constituyentes de los 19 Fondos inactivos y los 12 en liquidación, el "documento de utilización de recursos disponibles en cumplimiento del Decreto Legislativo 467 del 2020", en el que se deja constancia de que la utilización de tales recursos se hará en el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, y certifique los saldos y excedentes, a efecto de que proceda la incorporación en el presupuesto del ICETEX, informan a la Junta Directiva.

Que para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto legislativo 467 del 23 de marzo de 2020, una vez verificada y validada la información financiera con corte al día 29 de febrero de 2020, la Vicepresidencia de Fondos en Administración del ICETEX conforme certificación de fecha 23 de marzo de 2020 anexa, y a la solicitud presentada formalmente por el SENA de fecha 24 de abril de 2020 (Documento #1-6060), determinó el saldo contable en el FONDO SENA FIE INCENTIVOS A LA EXCELENCIA.

Que el Vicepresidente de Fondos en Administración del ICETEX certifica que cuenta con el documento de utilización de recursos disponibles del Fondo Sena Fie Incentivos a la Excelencia en estado inactivo, con un saldo disponible por valor SEISCIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y UN PESOS CON 13/100 M/CTE (\$662.451.881,13), para ser utilizados en el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, conforme lo dispuesto en el Decreto Legislativo 467 del 23 de abril de 2020, como se detalla a continuación:

Que en mérito de lo expuesto,

Fondo Inactivo



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

No.	CÓDIGO	NOMBRE DEL FONDO	SALDO DISPONIBLE A FEBRERO 2020
1	121807	SENA FIE INCENTIVOS A LA EXCELENCIA	\$ 662.451.881,13
TOTAL			\$662.451.881,13

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTICULO 1º. Incorporar en el presupuesto del ICETEX, la suma de SEISCIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y UN PESOS CON 13/100 M/CTE (\$662.451.881,13) para ser utilizada en el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 conforme lo dispuesto en el Decreto Legislativo 467 de 2020 y lo señalado en la certificación de fecha 6 de mayo de 2020 expedida por el Vicepresidente de Fondos en Administración del ICETEX.

ARTICULO 2º. Comunicaciones. La presente resolución deberá ser comunicada a través de la Secretaría General del ICETEX a la Vicepresidencia de Fondos en Administración, a la Vicepresidencia Financiera y a la Oficina Asesora de Planeación.

ARTICULO 3 º. Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C. a los 15 días del mes de mayo del 2020

MANUEL ESTEBAN ACEVEDO JARAMILLO
PRESIDENTE [...].

III. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

Mediante proveído de 5 de junio de 2020 se avocó su conocimiento y se ordenó impartir el procedimiento previsto en el artículo 185 del CPACA¹¹.

Igualmente se invitó a las Universidades Externado de Colombia, del Rosario y Nacional de Colombia, para que se pronunciaran sobre el acto objeto de control.

3.1 Intervenciones

El Presidente del **ICETEX** relacionó los antecedentes administrativos ¹² del acto controlado, se refirió al derecho fundamental a la educación y al papel del instituto en el cumplimiento de sus objetivos, y solicitó que se declare la legalidad de la Resolución núm. 409 de 2020, por los siguientes motivos:

Se cumplieron los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad, pues la Resolución núm. 409 de 2020: **i)** es un acto de carácter general que beneficia a los estudiantes y sus familias y también, a los ciudadanos que soliciten crédito por primera

¹¹ Se ordenaron las notificaciones de rigor, la fijación y la publicación de un aviso en la página web de la Corporación sobre la existencia de este medio de control, con el propósito de garantizar la participación ciudadana.

¹² "[...] 2) Memorando de marzo 23 de 2020 de la Vicepresidencia de Fondos en Administración.

3) Documento de abril 24 de 2020.

4) Acuerdo 029 del 28 de noviembre de 2019- Estatuto del Presupuesto del ICETEX.

5) Acuerdo No. 18 de 31 de marzo de 2020 [...]"



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

vez; **ii)** se expidió en ejercicio de las competencias legales y reglamentarias conferidas al Presidente de la entidad, así como en cumplimiento de la autorización dada por la Junta Directiva de la entidad mediante Acuerdo núm. 18 de 31 de marzo de 2020¹³; y **iii)** desarrolla el artículo 1° del Decreto Legislativo núm. 467 de 2020, que adoptó el plan de auxilios educativos para beneficiarios de la entidad.

Tales beneficios consisten en: "1) *Periodo de gracia en cuotas de crédito vigente*, 2) *Reducción transitoria de intereses al ICP en los créditos vigentes durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*; 3) *Ampliación de los plazos en los planes de amortización*; y 4) *Otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre del año 2020, sin la exigencia del codeudor solidario persona natural o jurídica, bajo el amparo de la garantía que asumirá el Fondo de Garantía Codeudor con cargo a los recursos asignados para el efecto*", y son viabilizados a través de la incorporación de saldos y excedentes de liquidez de las alianzas y fondos inactivos que entidades públicas del orden nacional y territorial tengan con la entidad, así como los saldos no ejecutados de los fondos y alianzas cuya liquidación no haya finalizado.

¹³ "Por el cual se reglamenta la incorporación al presupuesto del ICETEX de los recursos de que trata el artículo 1 del Decreto Legislativo 467 de 23 de marzo de 2020".



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

En relación con el examen material indicó que el mismo atiende al juicio de conexidad existente entre el acto y el artículo 1° del Decreto Legislativo 467 de 2020, puesto que para materializar el plan de auxilios adoptado por el Gobierno Nacional incorporó en su presupuesto los recursos provenientes del FONDO SENA FIE INCENTIVOS A LA EXCELENCIA, constituido mediante convenio núm. 2013-0571 de 16 de diciembre de 2013, que en la actualidad no está vigente y se encuentra en estado **inactivo**.

Concluyó que la anterior medida es proporcional al plan de auxilios educativos coronavirus Covid-19 para los beneficiarios del **ICETEX**, adoptado por el Decreto Legislativo núm. 467 de 2020, en cuanto facilita el acceso a créditos educativos y asegura el real y efectivo ejercicio del derecho fundamental a la educación.

No hubo pronunciamiento alguno por parte de las Universidades Externado de Colombia, del Rosario y Nacional de Colombia.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Quinto Delegado ante esta Corporación luego de referirse a los antecedentes del caso, señaló que la Resolución núm.



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

409 de 2020, sí es objeto de control automático de legalidad, por cuanto: **i)** es un acto de contenido general pues, aunque sus mandatos están referidos a la incorporación de algunos recursos económicos al presupuesto de la entidad, en acatamiento del Decreto Legislativo núm. 467 de 2020, buscan ser utilizados en el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, para beneficio de un número indeterminado de personas; **ii)** se expidió en ejercicio de la función administrativa que le está atribuida al **ICETEX** para incorporar recursos de unos fondos al presupuestos de la entidad para ser utilizados en el referido Plan de Auxilios; y **iii)** se emitió como desarrollo del Decreto Legislativo núm. 467 de 2020, expedidos por el Presidente de la República en desarrollo de las facultades conferidas por el Decreto 417 del 17 de marzo 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

En el **examen formal** destacó que la Resolución núm. 409 de 2020 se expidió en ejercicio de las funciones legales atribuidas al Presidente del **ICETEX**, y en aplicación de las medidas de urgencia que, en materia de auxilios para beneficiarios de la entidad expidió el Gobierno Nacional, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica.



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

En relación con el **examen material** indicó que: **i)** la norma **no vulnera ni limita el núcleo esencial de ningún derecho fundamental**, pues las medidas adoptadas buscan contar con herramientas para otorgar beneficios a los estudiantes y sus familias y a los ciudadanos que solicitan crédito por primera vez a la entidad, dentro del Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 adoptado por el Gobierno Nacional; **ii)** el acto resultaba **necesario** para mitigar las dificultades a las que se pueden ver expuestos los estudiantes y sus familias al no poder atender o cumplir de manera oportuna y adecuada sus obligaciones crediticias con la entidad, así como ofrecer facilidades a los ciudadanos que solicitan un crédito por primera vez, dado que la gran mayoría de la población colombiana se ha visto afectada con los efectos y repercusiones de la pandemia; **iii)** su **finalidad** es la de atender la emergencia declarada por el Gobierno Nacional, ocasionada por la pandemia; **iv)** atienden el criterio de **proporcionalidad**, puesto que este acto administrativo respeta el Decreto Legislativo núm. 467 de 2020 y el párrafo 1º del Acuerdo núm. 018 de 2020, y busca contar con recursos efectivos para beneficiar a la población educativa que el Gobierno Nacional quiso atender con las normas emitidas al amparo de la emergencia declarada; y **v)** **no contiene ninguna disposición discriminatoria**, como tampoco incurre en alguna de las prohibiciones contempladas en el artículo 15 de la Ley 137 de 1994.



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

Concluyó que las medidas adoptadas en la Resolución núm. 409 de 15 de mayo de 2020 no contradicen mandatos constitucionales o legales, se trata de una regulación expedida en virtud de las competencias legales atribuidas a la entidad y respeta los lineamientos contemplados en la Ley 137 de 1994, por lo cual, es ajustada a derecho.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1 Competencia de la Sala

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, "***Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia***", corresponde al Consejo de Estado realizar el control inmediato de legalidad sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Cabe señalar que de conformidad con el numeral 8 del artículo 111 del CPACA, dentro de las funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo está la de "*ejercer el control inmediato de legalidad*



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción". Sin embargo, dicha Sala, en sesión virtual número 10, llevada a cabo el 1º de abril de 2020, aprobó "asignar los controles inmediatos de legalidad a las salas especiales de decisión, de conformidad, entre otros, con los artículos 107, numeral 4, 185, numeral 1 y 111, numeral 8, del CPACA y 23, 29, numeral 3, y 42, del Acuerdo 080 de 2019".

La Resolución objeto de control fue expedida por el **ICETEX**, entidad financiera de naturaleza especial, descentralizada del **orden nacional**, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación, conforme con los artículos 1º¹⁴ de la Ley 1002 de 30 de diciembre 2005¹⁵ y 2º¹⁶ del Acuerdo núm. 013 de 21 de febrero de 2007¹⁷.

¹⁴ "[...] **ARTÍCULO 1.** *Transfórmese el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, Icetex, creado por el Decreto 2586 de 1950, en una entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, la cual conserva la misma denominación. Los derechos y obligaciones que a la fecha de promulgación de esta ley tenga el Icetex continuarán en favor y a cargo del mismo como entidad financiera de naturaleza especial [...]*".

¹⁵ "Por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, Icetex, en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones".

¹⁶ "[...] **ARTÍCULO 2. DENOMINACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA.** *El INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR MARIANO OSPINA PÉREZ- ICETEX, es una entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, creada por el Decreto Ley 2586 de 1950, reorganizado por el Decreto Ley 3155 del 26 de diciembre de 1968 y el Decreto 276 del 29 de enero de 2004, y transformado en su naturaleza jurídica por la Ley 1002 del 30 de diciembre de 2005. El ICETEX como entidad descentralizada del orden nacional esta sujeta al control político y a la dirección del órgano de la administración al cual esta vinculado y sometida a las reglas señaladas en la Constitución Política, en la Ley 489 del 29 de diciembre de 1998, en las Leyes que la crearon, reorganizaron y determinaron su estructura orgánica, así como en la Ley 1002 del 30 de diciembre de 2005 y en los presentes estatutos [...]*".

¹⁷ "Por la cual se adoptan los Estatutos del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez - ICETEX".



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

Por lo anterior, el conocimiento del control inmediato de legalidad corresponde a esta Sala Ocho Especial de Decisión en la cual la consejera ponente, actúa como presidente.

5.2 Problema Jurídico

Corresponde a esta Sala determinar si la Resolución núm. 409 de 15 de mayo de 2020, es un acto de carácter general, expedido en observancia de las competencias a que aludió el Presidente del **ICETEX** como autoridad administrativa y si desarrolló el decreto legislativo que invocó.

Superado este examen, la Sala se ocupará de analizar si el acto cumple con los requisitos formales y materiales, señalados por la Constitución, la ley estatutaria de estados de excepción y la jurisprudencia, a efectos de determinar si su contenido se ajusta al ordenamiento superior.

5.3 El Control Inmediato de Legalidad

Se estatuyó como el medio judicial que el Constituyente dispuso para eliminar los excesos que se generen por el uso incorrecto de los



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

denominados estados de excepción¹⁸; y con tal fin, atribuyó a los tribunales judiciales el examen de constitucionalidad de la declaratoria del estado de excepción y el ejercicio de los poderes subsiguientes que surgen para el ejecutivo. Con esta delimitación no solo se precisaron los alcances y requisitos para la declaratoria de tales estados excepcionales, sino que se fijaron como inmediatos y obligatorios los controles judiciales de las normas expedidas bajo este estatus excepcional en los diferentes órdenes de la estructura del estado.

Este enunciado normativo está previsto en los artículos 212, 213, 214 y 215 de la Constitución Política, desarrollados por la Ley

¹⁸ Al respecto la Corte Constitucional precisó: "2.1. Los artículos 212 a 215 de la Constitución Política consagran los llamados "Estados de Excepción", dividiéndolos en tres instituciones claramente diferenciadas: (i) el Estado de Guerra Exterior (C.P. art. 212), (ii) el Estado de Comoción Interior (C.P. art. 213), y (iii) el Estado de Emergencia (C.P. art. 215).

2.2. Según lo ha puesto de presente esta Corporación, la regulación constitucional de los estados de excepción **responde a la decisión del Constituyente de garantizar la vigencia y eficacia de la Carta, aún en situaciones de crisis o de anormalidad, cuando por razón de su gravedad, tales situaciones no puedan ser conjuradas a través de los medios ordinarios de control con que cuenta el Estado.** En estos casos, la institución de los estados de excepción, le otorga poderes excepcionales y transitorios al Gobierno Nacional, **materializados en el reconocimiento de atribuciones legislativas extraordinarias, que le permiten a éste adoptar las medidas necesarias para atender, repeler y superar la crisis o anormalidad surgida.**

2.3. Como respuesta **al uso abusivo que históricamente se le dio en Colombia al régimen de excepción o anormalidad, el Constituyente de 1991 decidió introducirle importantes modificaciones con el fin de ajustar dicha institución a los condicionamientos propios del Estado Social de Derecho. Se configuró así una nueva regulación para los estados de excepción, dirigida a garantizar su carácter restrictivo, excepcional y transitorio** y, además, se determinaron expresamente los límites a que esos estados se hallan sometidos. Esto, por cuanto el Constituyente tuvo claro **"que ni siquiera en los estados de anormalidad le asisten facultades ilimitadas al poder ejecutivo. Por el contrario, ella parte del supuesto que precisamente en ese tipo de situaciones el Gobierno debe resistir la tentación del abuso y de allí que necesariamente deba sujetarse a los parámetros impuestos en la Carta"**⁶¹.

2.4. Dentro del propósito de ajustar los estados de excepción a la nueva concepción de Estado, la propia Constitución de 1991 se ocupó de fijar las directrices principales para su aplicación, e igualmente, de señalar **los límites institucionales, formales y materiales para su ejercicio** (arts. 212 a 215). Con ese mismo objetivo, le reconoció facultades precisas al legislador para que, por medio de una ley de naturaleza estatutaria (C.P. art. 154), procediera a desarrollar y fijar el ámbito de aplicación material de los Estados de Excepción, cometido que se cumplió con la expedición de la Ley 137 de 1994 [...]" Sentencia C-218-2011. C.P. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

Estatutaria 137 de 1994¹⁹, que tiene por objeto "*regular las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción*", la cual reitera que su ejercicio es posible en circunstancias extraordinarias que impidan el "*mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado*"²⁰.

En los términos del artículo 20²¹ de la citada Ley 137, el control inmediato de legalidad, de competencia de esta jurisdicción, opera respecto de actos de contenido general que son expedidos con ocasión y desarrollo de los decretos legislativos que se dictan en virtud de la declaratoria del estado de excepción, de manera que el acto a controlar automáticamente debe haberse dictado con posterioridad a dicha declaratoria.

En el caso bajo examen, este requisito se encuentra cumplido, por cuanto la Resolución núm. 409 de 15 de mayo de 2020, se dictó con

¹⁹ "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia"

²⁰ "**ARTÍCULO 2o. OBJETO DE LA LEY.** La presente Ley tiene por objeto regular las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción. **Estas facultades sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.**

La Ley también tiene por objeto establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales."

²¹ "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."



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

posterioridad a la expedición del Decreto 417²² de 17 de marzo de 2020 que declaró²³ la emergencia económica, social y ecológica, por el término de 30 días calendario.

5.3.1 Presupuestos de procedibilidad

Frente al examen de los requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad, el artículo 20 de la Ley Estatutaria prevé los presupuestos que deben concurrir para efecto de adelantar el trámite judicial previsto en el artículo 185 del CPACA. Sobre el particular, esta Corporación señaló:

*"[...] 35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de **CONTENIDO GENERAL, ABSTRACTO E IMPERSONAL.***

*35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **LA POTESTAD REGLAMENTARIA**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.*

*35.3. Que el referido acto o medida **TENGA COMO CONTENIDO EL DESARROLLO DE UN DECRETO LEGISLATIVO EXPEDIDO CON BASE EN CUALQUIER ESTADO DE EXCEPCIÓN** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política) [...]"²⁴ (Subrayas y negrillas fuera de texto).*

Respecto de los anteriores presupuestos, se precisa lo siguiente:

²² La declaratoria de emergencia adoptada por el Decreto 417 de 2020 no fue prorrogada; sin embargo, el Presidente expidió con posterioridad el Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, por medio del cual declaró nuevamente el estado de emergencia durante una vigencia de 30 días .

²³ "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"

²⁴ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Sentencia de 26 de septiembre de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00. Actora: Blanca Cecilia Sarmiento de Ramírez. Demandado: Nación – Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social) C.P. Hernando Sánchez Sánchez.



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

i) Acto de contenido general, abstracto e impersonal: Este primer requisito identifica la naturaleza del acto que es sometido a examen. Precisamente, el control inmediato de legalidad opera frente a determinaciones de carácter general, entendidas como aquellos reglamentos que el Gobierno (nacional o territorial) expide para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes, tendientes a superar las circunstancias en que se fundó el estado de emergencia declarado de acuerdo con los lineamientos que se adoptan a través de los decretos legislativos.

ii) Dictado en ejercicio de la función administrativa: El control que se realiza opera respecto de decretos o normas de carácter general, que se expidan para la concreción de los fines dispuestos en los decretos legislativos que se dictan para conjurar el estado de excepción declarado.

El objetivo de este medio de control automático es verificar formal y materialmente el cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio, en tanto representa *"una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida*



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

*eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales*²⁵
 y constituye un mecanismo "que funge como una garantía adicional
 de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al
 ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados
 de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional) [...]"²⁶.

De acuerdo con estas precisiones jurisprudenciales, su propósito es
 examinar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en
 ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los
 parámetros, finalidades y límites establecidos para su expedición.

iii) Desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción

Esta exigencia se concreta en la necesidad de que el acto controlable
 desarrolle un decreto legislativo dictado, para el caso bajo examen,
 al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica
 declarado. Por ello, es necesario identificar que la disposición objeto
 de control se haya adoptado en ejercicio de estas potestades
 excepcionales, presupuesto que habilita a esta jurisdicción para
 realizar el control que le está asignado y que se caracteriza, según lo

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

²⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 - 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

ha precisado esta Corporación²⁷, por ser: i) jurisdiccional, ii) automático e inmediato, iii) oficioso, iv) autónomo, v) integral, vi) compatible y coexistente, y vii) hacer tránsito a cosa juzgada relativa²⁸.

²⁷ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de marzo de 2012 Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) Actor: Gobierno Nacional C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

²⁸ Al respecto la sentencia citada señala: "[...] En oportunidades anteriores, la Sala ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

- a) **Es un proceso judicial** porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.
- b) **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.
- c) **Es autónomo**, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) **Es integral**, por cuanto es un juicio en el que **se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.**

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, 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. En el último tiempo, la Sala Plena²⁸ ha venido precisando que el control **es compatible** con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien el control pretende **ser integral, no es completo ni absoluto.**

- e) La sentencia que decide el control de legalidad **hace tránsito a cosa juzgada relativa**. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho²⁸:

"Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empecé (sic) ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma [...]." Esta providencia alude en su texto original, entre otras a los siguientes fallos: "Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

Dicho análisis parte de la **relación o conexidad** que debe estar presente en los decretos legislativos emitidos para conjurar la declaratoria de emergencia social y las normas que se adoptan como desarrollo de estos, situación que impone a la jurisdicción identificar tales presupuestos para delimitar el ejercicio de las funciones que se atribuyen a las autoridades en el momento de su expedición, en razón a que es necesario establecer si fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia.

5.3.2 Análisis de procedibilidad del control automático

Examinada la Resolución núm. 409 de 15 de mayo de 2020, se aprecia que este acto cumple en su totalidad con los precitados requisitos, en razón a que:

i) Es un acto de contenido general. La determinación adoptada por el **ICETEX** en la Resolución núm. 409 de 2020, constituye una regla



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

general²⁹ en cuanto incorpora en su presupuesto unos recursos³⁰ del FONDO SENA FIE INCENTIVOS A LA EXCELENCIA³¹ con el objeto de cumplir el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 establecido en el Decreto Legislativo núm. 467 de 2020, para beneficiar a estudiantes y familias de créditos educativos otorgados por la entidad y a los ciudadanos que los soliciten por primera vez, en razón a una disminución de los ingresos económicos de la mayoría de la población colombiana a causa de la pandemia.

ii) Dictado en ejercicio de la función administrativa. La Resolución núm. 409 de 2020, es manifestación del ejercicio de la función administrativa³², en tanto al **ICETEX** le corresponde de conformidad con lo previsto en el artículo 4° de la Ley 1002 de 2005:

²⁹ Sobre el particular, la Sección Primera de esta Corporación, señaló: "[...] La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: 'Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman [...]' Sentencia del 18 de junio de 2015. Expediente núm. 2011-00271-00. Acción: Nulidad. C.P. María Elizabeth García González.

³⁰ Certificadas por el Vicepresidente de Fondos de Administración del ICETEX a través de memorando interno VFA sin número de 23 de marzo de 2020 y en el documento denominado "Utilización de recursos en cumplimiento del Decreto Legislativo núm. 467 del 23 de marzo de 2020" de 24 de abril de 2020, suscrito por el referido funcionario y el Director del Área de Formación Profesional del SENA, en el que se indica que el "[...] SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA, en atención a lo dispuesto en el inciso primero del artículo primero del Decreto legislativo 467 del 23 de marzo de 2020, utilizará los saldos y excedentes de liquidez del FONDO SENA FIE INCENTIVOS A LA EXCELENCIA en el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 [...]"

³¹ Constituido mediante Convenio núm. 2013-0571 de 16 de diciembre de 2013, en la actualidad no se encuentra vigente y en estado inactivo.

³² La Jurisprudencia de la Corte Constitucional la define como "[...] el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines. (Sentencias C-631 de 1996 y C-564 de 1997). Dicho de otra manera, la función administrativa es la acción



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

"[...] Además de las funciones previstas en el Decreto-ley 3155 de 1968, en la Ley 18 de 1988, en la Ley 30 de 1992, en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero contenido en el Decreto-ley 663 de 1993 y en el Decreto 276 de 2004, en desarrollo de su objeto social, el Icetex podrá:

1. Realizar operaciones de descuento y redescuento relacionadas con su objeto social.

[...]

4. Administrar fondos destinados a ampliar la cobertura y fomentar el acceso y permanencia en la educación superior en Colombia, acorde con las políticas, planes y programas trazados por el Gobierno nacional.

[...]

6. Realizar las demás actividades financieras que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto [...]"

Asimismo, según lo previsto en los numerales 1, 2, 4, 8, 9, 20, 22 y 32 del artículo 5 del Acuerdo núm. 013 de 2007, son atribuciones que le fueron encomendadas:

"[...] 1. Fomentar e impulsar la financiación de la educación superior a través del crédito educativo, y de toda clase de ayudas financieras nacionales e internacionales, atendiendo políticas públicas tendientes a ampliar su cobertura, mejorar e incentivar su calidad y articular la pertinencia laboral con los programas académicos, a través de la capacidad técnica e investigación científica.

2. Conceder crédito en todas las líneas y modalidades aprobadas por la Junta Directiva, para la realización de estudios de educación superior dentro del país o en el exterior, para facilitar el acceso y la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, de conformidad con los reglamentos y disposiciones de crédito educativo aprobadas por la Junta Directiva.

[...]

desarrollada por las entidades y autoridades competentes para materializar los fines del Estado y servir al bien común" (La Corte también se ha pronunciado en múltiples ocasiones al respecto en las sentencias C-071 de 1994, C-431 de 2000, C-629 de 2003, T-142 de 2006, T-699A de 2011 y C-300 de 2012, entre otras)[...]. Sentencia T- 648-2013 M.P. Mauricio González Cuervo.



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

4. Ejecutar las políticas del Gobierno Nacional para el fomento de la educación superior a través del crédito educativo [...]. 8. Recibir y administrar los recursos fiscales de las Nación destinados a créditos educativos condonables. 9. Administrar y adjudicar los recursos que por cualquier concepto reciban las entidades del Estado, para ser utilizados como becas, subsidios o créditos educativos acorde con las políticas, planes y programas trazados por el Gobierno Nacional.

[...]

20. Realizar las operaciones financieras necesarias para el cumplimiento de su objeto legal, con observancia de la normatividad financiera especial que para tal efecto adopte la Superintendencia Financiera de Colombia, de conformidad con el régimen especial que sobre la materia expida el Gobierno Nacional.
 [...]

22. Administrar los programas que el Gobierno Nacional, en desarrollo de la política social, le confiere para promover el financiamiento de la educación superior.

[...]

32. Las demás funciones acordes con su naturaleza y objeto que le fijen las leyes y los reglamentos. [...]"

En estos términos, la función administrativa que ejerce esta entidad de carácter público está orientada a fomentar la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico de todos los estratos, a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y permanencia de las personas en los programas de la educación superior³³.

³³ Ley 1002 de 30 de diciembre de 2005, "Por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, Icetex, en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones"

"[...] **ARTÍCULO 2. Objeto.** Adiciona el Artículo 277 del Decreto 663 de 1993. El Icetex tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros. El Icetex cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

Adicionalmente, en calidad de administrador de los fondos destinados a ampliar la cobertura y fomentar el acceso y permanencia en la educación superior en Colombia, le corresponde materializar las modificaciones al Presupuesto General de la Nación que fueron ordenadas por el legislador extraordinario, incorporando a su presupuesto los recursos referidos en el Decreto Legislativo 467 de 2020.

iii) Es desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción. En relación con este presupuesto, corresponde hacer claridad que el control inmediato de legalidad tiene un límite exacto y se activa únicamente frente a aquellos actos administrativos de carácter general que son expedidos en desarrollo de **decretos legislativos**.

En efecto, el concepto de **decreto legislativo** no se extiende ni cobija otras normas que expida el Gobierno Nacional durante el tiempo que se encuentre vigente el estado de emergencia, habida cuenta que la función administrativa de que está investido el Presidente no se suspende y coexiste con las facultades excepcionales que se atribuye temporalmente, por virtud de dicha declaratoria.

educativa, en condiciones de equidad territorial. Igualmente otorgará subsidios para el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes de estratos 1, 2 y 3 [...]". Acuerdo núm. 13 de 2007, "Por la cual se adoptan los Estatutos del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez - ICETEX". "[...] **ARTÍCULO 4. OBJETO.** De conformidad con el artículo 2º de la Ley 1002 del 30 de diciembre de 2005, el ICETEX tiene por objeto [...]".



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

Esta precisión es válida, porque el marco de competencias excepcionales es restringido y definido en su propósito y, por lo mismo, no puede confundirse con el ejercicio de las funciones que constitucionalmente le están asignadas al Presidente de la República en su calidad de suprema autoridad administrativa. En estos términos, es del caso traer a colación el siguiente pronunciamiento de la Corte Constitucional³⁴:

"[...] La Carta ha establecido **precisos límites al ejercicio de las facultades del Gobierno durante el estado de emergencia**, entre los cuales procede resaltar los siguientes:

a) **El estado de emergencia se podrá declarar por períodos hasta de treinta días**, en cada caso, que sumados no excederán noventa días en el año calendario.

b) **En el DECRETO DECLARATIVO el Gobierno debe señalar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias**, y convocará al Congreso si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

c) Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, el Presidente con la firma de todos los ministros **podrá dictar "decretos con fuerza de ley"**, destinados "exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos".

d) **LOS DECRETOS LEGISLATIVOS que expida el Gobierno durante la emergencia**, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, **tienen vocación de permanencia, es decir, pueden reformar o derogar la legislación preexistente y poseen vigencia indefinida, hasta tanto el poder legislativo proceda a derogarlos o reformarlos**, salvo cuando se trata de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes, los cuales "dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente".

e) **LOS DECRETOS LEGISLATIVOS QUE SE DICTEN DURANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA "DEBEN REFERIRSE A MATERIAS QUE TENGAN RELACIÓN DIRECTA Y ESPECÍFICA CON EL ESTADO DE EMERGENCIA"** y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, evento en el cual las medidas que se adopten dejarán de regir al término de la

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-145-09. C.P. Nilson Pinilla Pinilla.



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente.
 f) *Mediante tales atribuciones el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores. [...]"*

Este entendimiento resulta útil y necesario, por cuanto el control inmediato de legalidad responde al examen a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, bajo los principios de la Ley 137, que circunscriben el estudio de ajuste normativo a aquellos actos de carácter general que sean desarrollo de un decreto legislativo, es decir, que excluye de este control a los que no se ajusten a este criterio, caso en el cual su examen corresponderá por vía de acción, en ejercicio de los medios de control que cualquier ciudadano puede formular según el derecho previsto en el artículo 40³⁵ de la Constitución Política.

Descendiendo al asunto bajo examen, la Resolución núm. 409 de 2020 del **ICETEX**, tuvo como fundamento normativo el artículo 1º del **decreto legislativo núm. 467** de 2020³⁶, que adoptó medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del ICETEX con

³⁵ "Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: [...] 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley [...]"

³⁶ "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".



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19³⁷.

5.4 Examen formal de la Resolución núm. 409 de 2020

Superado el estudio de los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad, se aprecia que el acto objeto de control contiene los datos que permiten su identificación, a través de un número, la fecha de su expedición, la referencia expresa de las facultades que se ejercieron, la normativa en que se fundamenta y la firma del funcionario que lo expidió. Asimismo, que se publicó en

³⁷ De la parte motiva de este decreto se aprecia que es justificación de su expedición, la siguiente: "[...] Que ante la Emergencia Económica Social y Ecológica a causa del Coronavirus COVID-19, 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 el conjunto de medidas dirigidas a los estudiantes y sus familias, denominado Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, comprenderá 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 - IRC, (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 con el fin de otorgar dichas medidas de auxilio, se hace necesario incorporar a los ingresos del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, recursos por valor aproximado de \$ 70.247.695.157, discriminado de la siguiente manera:

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

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.

Que, en consecuencia, resulta necesaria la adopción de una medida de orden legislativo, tendiente a que el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX pueda disponer de los recursos antes descritos para la ejecución de las medidas del Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, que alivie la situación de los beneficiarios de los créditos educativos otorgados por el Instituto [...]."



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

la página web³⁸ de la entidad y su publicación se realizó el 15 de mayo de 2020.

5.5 Examen Material de la Resolución núm. 409 de 2020

La Sala procede a examinar si la Resolución núm. 409 de 2020: i) se expidió en ejercicio de las competencias atribuidas al Presidente del **ICETEX**; ii) si supera el juicio de conexidad; iii) de prevalencia de los principios establecidos por el legislador estatutario y iv) si se ajustó al ordenamiento superior al que debió fundarse.

5.5.1 Examen sobre la competencia del funcionario que expidió el acto controlado

La Resolución como se aprecia de su texto, se expidió por el Presidente del **ICETEX**, funcionario que en su condición de representante legal de la entidad y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7º - el último inciso³⁹- de la Ley 1002; 22⁴⁰ y 23⁴¹

³⁸ <https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/documentos-el-icetex/estructura-jur%C3%ADdica/resoluciones/resolucion-409-del-15-de-mayo-de-2020-fondos-inactivos-y-en-liquidacion.pdf>

³⁹ "[...] **ARTÍCULO 7. Órganos de dirección y administración.** Son órganos de dirección y administración del Icetex:

[...]

La representación legal del Icetex estará a cargo de un presidente, quien será agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción. Sus funciones serán las fijadas en la ley y en los estatutos de la entidad [...].

⁴⁰ "[...] **ARTÍCULO 22. Designación del Representante Legal.** La representación legal del ICETEX estará a cargo de un presidente, quien será agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción, quien deberá posesionarse ante el mismo y tendrá a su cargo la administración de la Entidad [...].

⁴¹ "[...] **ARTÍCULO 23. Funciones del Presidente.** El Presidente del ICETEX tendrá además de las funciones señaladas por la Ley, las previstas en el Decreto Ley 3155 del 26 de diciembre de 1968, en la Ley 18 del 28 de enero de 1988, en la Ley 30 del 28 de diciembre de 1992, en el Decreto 276 del 29



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

del Acuerdo núm. 013 de 2007, le corresponde entre otras, las funciones de:

"[...] 1. Dirigir, orientar, coordinar, vigilar, controlar y evaluar la ejecución y cumplimiento de los objetivos, funciones, políticas, planes y programas inherentes al objeto de la Entidad, acorde con las políticas gubernamentales y las decisiones de la Junta Directiva.

[...]

4. Cumplir y hacer cumplir las normas legales, estatutarias y reglamentarias vigentes, y ejecutar las decisiones de la Junta Directiva.

[...]

20. Administrar y velar por la adecuada utilización de los bienes y fondos que constituyen el patrimonio de la entidad [...]. 25. Velar porque las actividades que se lleven a cabo en el ICETEX cumplan lo dispuesto por la Constitución Política, las leyes y en los presentes estatutos [...]"

Asimismo, se advierte que la Junta Directiva de la entidad, a través del Acuerdo 18 de 31 de marzo de 2020⁴², reglamentó el procedimiento para la incorporación de los recursos provenientes de los fondos inactivos y en liquidación a su presupuesto y, para el efecto, facultó al presidente de la entidad para expedir los actos administrativos para (i) disponer de la utilización de los fondos comunes de que trata el Decreto 2880 de 2004 y (ii) hacer la incorporación de aquellos recursos al presupuesto de la entidad para cumplir con el plan de auxilios que se ordenó en el Decreto Legislativo 467 de 2020.

de enero de 2004, en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero contenido en el Decreto Ley 663 del 2 de abril de 1993, las siguientes: [...]"

⁴² Acuerdo declarado ajustado a derecho, mediante sentencia de 23 de junio de 2020 proferida por la Sala Especial de Decisión núm. 14 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Alberto Montaña Plata, dentro del proceso identificado con el núm. único de radicación 11001-03-15-000-2020-01198-00.



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

Teniendo en cuenta lo anterior y de conformidad con lo establecido en el párrafo 1^{o43} del artículo 1^o del Acuerdo 18 de 2020, le corresponde expedir los actos de incorporación al presupuesto de la entidad, de los recursos de que trata el artículo 1^o del Decreto Legislativo 467 de 2020 constituidos por entidades del Gobierno Nacional y entes territoriales.

Con fundamento en tales funciones, la Sala considera que al Presidente del **ICETEX** le correspondía incorporar al presupuesto de la entidad los recursos de que trata el párrafo 1^o del artículo 1^o del Decreto Legislativo núm. 467 de 2020, con el fin de utilizarlos en el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, adoptado en dicho acto administrativo, lo que hace ajustada en este sentido las determinaciones adoptadas en el artículo 1^o de la Resolución objeto de examen.

5.5.2 Examen de conexidad

De la revisión de la Resolución núm. 409 de 2020, se advierte que el Presidente del **ICETEX** dispuso la incorporación en el presupuesto de la

⁴³ "[...] **ARTÍCULO 1.** Reglamentar la incorporación al presupuesto del ICETEX de los recursos de que trata el artículo 1 del Decreto Legislativo 467 de 2020 constituidos por entidades del Gobierno Nacional y entes territoriales, dando cumplimiento a las siguientes actividades.

[...]
 Parágrafo 1. Facultase al Presidente del ICETEX para que expida los correspondientes actos de incorporación al presupuesto de la entidad, de los recursos de que trata el artículo 1 del Decreto Legislativo 467 de 2020 constituidos por entidades del Gobierno Nacional y entes territoriales, que se van generando en el curso de las actividades descritas en el presente artículo [...]."



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

entidad de recursos autorizados por el Decreto Legislativo 467 de 2020, concretamente la utilización de saldos de un fondo inactivo - FONDO SENA FIE INCENTIVOS A LA EXCELENCIA - por valor de \$662.451.881.13⁴⁴.

En materia de auxilios para beneficiarios del ICETEX, el artículo primero del Decreto Legislativo núm. 467 de 2020, 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 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 alianzas en el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 que comprenderá el otorgamiento, a beneficiarios focalizados,** de uno (1) los siguientes auxilios:

1. *Periodo de gracia en cuotas de créditos vigentes. Esta medida puede ser solicitada por todos los beneficiarios con créditos. El crédito se extenderá por el mismo tiempo que dure la medida.*
2. *Los beneficiarios de estratos 4, 5 Y 6 podrán solicitar reducción transitoria de 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 equivalente al IPC durante la vigencia Plan Auxilios Educativos Coronavirus COVID-1. Esta medida no aplica para 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 nuevos créditos para el segundo semestre del año 2020. Esta medida permitirá a los beneficiarios que solicitarán por*

⁴⁴ El valor de \$662.451.881,13 corresponde al saldo contable disponible del Fondo Sena Fie Incentivos a la Excelencia en estado inactivo.



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

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 [...].*

De acuerdo con las consideraciones del referido acto se indicó que “[...] resulta necesaria la adopción de una medida de orden legislativo, tendiente a que el Instituto Colombiano Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior-ICETEX **pueda disponer** de los recursos antes descritos para la ejecución de las medidas Plan Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 que alivie la situación beneficiarios de los créditos educativos otorgados por el Instituto [...]”.

Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que la Resolución núm. 409 de 2020 tiene conexidad con el Decreto Legislativo núm. 467 de 2020, pues incorpora en el presupuesto de la entidad, recursos que hacían parte de un fondo inactivo - SENA FIE INCENTIVOS A LA EXCELENCIA-, para ser utilizados en el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, que se constituyó para beneficiar a los usuarios de la entidad que



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

resultaren afectados con los efectos económicos negativos proyectados con ocasión de la pandemia, conforme con lo dispuesto en el Decreto Legislativo núm. 467 de 2020

En ese sentido, para la Sala está acreditada la conexidad material existente entre el acto controlable y la causa que generó la expedición del decreto legislativo que le sirve de fundamento, habida cuenta de la relación directa y específica con la adopción de la medida que se consideró para afrontar la crisis producto de la declaratoria del estado de excepción.

5.5.3 Examen sobre los principios de la Ley 137 de 1994

Revisado el acto en su contexto, Sala examinará bajo los mandatos de la Ley 137 de 1994⁴⁵ si el acto controlado atiende a los principios de: **i)** finalidad, **ii)** necesidad, **iii)** proporcionalidad y **iv)** intangibilidad de ciertos derechos y de no discriminación.

5.5.3.1 Principio de finalidad⁴⁶

De acuerdo con este principio, la norma debe estar encaminada a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, luego este

⁴⁵ "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia"

⁴⁶ Ley 137/94. "**ARTÍCULO 10. FINALIDAD.** Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos".



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

examen responde a un análisis estricto de las determinaciones o medidas que encontró el Gobierno como esenciales para atender la situación excepcional.

En el presente caso, el Presidente del **ICETEX** mediante la Resolución objeto de control al incorporar en su presupuesto los recursos inactivos que le fueron certificados, da cumplimiento a los lineamientos generales previstos en el párrafo 1º del artículo 1º del Decreto 467 de 2020, respecto de la autorización de identificarlos e integrarlos a los recursos disponibles de la entidad, con el objetivo de distribuirlos y asignarlos en el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19.

Esta determinación desarrolla y cumple con el propósito previsto en el Decreto 467 de 2020, que ordena que los recursos provenientes de saldos y excedentes de liquidez de las alianzas y fondos inactivos que entidades públicas del orden nacional y territorial tengan con el **ICETEX**, se destinen a beneficiar a la población educativa afectada económicamente con la pandemia.

5.5.3.2 Principio de necesidad⁴⁷

⁴⁷ Ley 137/94. "**ARTÍCULO 11. NECESIDAD.** Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente".



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

Este principio está orientado a evaluar que las medidas adoptadas representen esas herramientas urgentes, necesarias y vitales en la mitigación de la situación que justificó la declaratoria de emergencia.

En este caso se satisface el requisito de necesidad, comoquiera que la medida implementada por el Presidente del **ICETEX** garantiza la integración a su presupuesto de los recursos disponibles en un fondo inactivo. Con dicha incorporación se facilita la disponibilidad de estos montos para asegurar el acceso y la permanencia en los programas de educación superior por la población de estudiantes en situaciones de afectación económica por causa de la pandemia. Lo anterior, por cuanto su propósito es otorgar alivios en el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, estructurados por el Gobierno mediante el Decreto 467 de 2020, y respecto de los cuales la Corte Constitucional, indicó:

*"[...] 143. Las medidas que integran el Plan de Auxilios **son razonables por cuanto están encaminadas a brindar una respuesta inmediata y equilibrada frente a la crisis económica y social ocasionada por la pandemia**. El Gobierno nacional ofrece una serie de **alivios financieros para los deudores del Icetex, en un momento de crisis económica en el que la mayoría de hogares vieron seriamente afectadas sus fuentes de ingresos**. Estas medidas, en criterio de la Corte, son razonables, en tanto (i) ofrecen un primer mecanismo de financiación del acceso a la educación superior acorde con las restricciones presupuestales del Estado colombiano que son más severas en tiempos de crisis; y (ii) encuentran un delicado equilibrio entre las necesidades de atender la urgencia actual, sin sacrificar el objeto social del Icetex. [...]"⁴⁸*

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia C- 161-2020. M.P. Diana Fajardo Rivera. En el examen de exequibilidad del Decreto 467 de 2020 se dispuso: "**PRIMERO. Declarar EXEQUIBLE el artículo 1º del**



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

En estos términos, la medida adoptada en la Resolución núm. 409 de 2020, materializa el uso de los recursos incorporados al presupuesto del ICETEX, para mitigar la situación económica adversa que se proyectó con incidencia en la capacidad de pago de los hogares con créditos educativos otorgados por la entidad y, de aquellos usuarios que pretendan solicitarlos por primera vez para adelantar estudios superiores. Auxilios que hacen parte de un plan de beneficios, en favor tanto de los usuarios como de la entidad, que le permitirán cumplir con el desarrollo de su objeto en razón a su naturaleza de orden financiero.

5.5.3.3 Principio de proporcionalidad⁴⁹

Este principio está relacionado con *el estudio de la proporcionalidad de las medidas, consistente en "examinar su **necesidad, idoneidad y conducencia** para lograr los fines que el Ejecutivo se propone, así como la repercusión de las medidas en términos de derechos fundamentales y otros principios constitucionales"*⁵⁰.

Decreto Legislativo 467 de 2020, "[p]or 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", y **SEGUNDO**. Declarar **EXEQUIBLE** los artículos 2º y 3º del Decreto Legislativo 467 de 2020, "[p]or 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".

⁴⁹ Ley 137/94. "**ARTÍCULO 13. PROPORCIONALIDAD.** Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad"

⁵⁰ Sentencia C-145 de 2009 M.P. Nilson Pinilla Pinilla. Citada en la Sentencia C-911-10 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

En este punto debe considerarse que la incorporación de recursos por el Presidente del **ICETEX** cumple con el requisito de proporcionalidad, por cuanto atiende los presupuestos delimitados tanto en el Decreto Legislativo 467 de 2020, como en el Acuerdo 018 de 2020, que buscan integrar efectivamente recursos inactivos que se destinaran a cubrir las necesidades puntuales que se fijaron en el plan de auxilios, líneas que fueron creadas para generar ayudas financieras a los usuarios de la entidad, con el propósito de contrarrestar los efectos económicos adversos generados por la pandemia.

En ese sentido, la incorporación de los recursos de que trata el artículo 1º del acto controlado, cuyo monto equivale a \$662.451.881,13, se hizo por el mecanismo autorizado para que tales sumas, hicieran parte del Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 creado por el Decreto Legislativo 467 de 2020, según lo certificado por el Vicepresidente de Fondos en Administración del ICETEX, respecto de la existencia de recursos en el fondo inactivo: "SENA FIE INCENTIVOS A LA EXCELENCIA".

Esta incorporación y por ende, la disponibilidad de recursos permitirá su distribución en las líneas autorizadas en el referido plan, y con tal fin, para la Sala, resultan coherentes y oportunas las comunicaciones que



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

se ordenaron en el artículo 2º a efectos de informar a las dependencias allí indicadas de la existencia e incorporación de estos recursos con destinación específica.

5.5.3.4 Principio de intangibilidad de ciertos derechos⁵¹ y no discriminación⁵²

En lo que respecta a estos principios la Sala considera que la medida adoptada por el **ICETEX** no desconoce derechos de carácter fundamental, pues su principal motivación es incorporar recursos que se trasladen en la atención del plan de acción dispuesto para mitigar la afectación económica de la población estudiantil de educación superior, que ya posee créditos y aquellos nuevos usuarios, que acudan con el fin de obtenerlos.

⁵¹ Ley 137/94. "[...] **ARTÍCULO 4o. DERECHOS INTANGIBLES.** De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados.

⁵² **ARTÍCULO 14. NO DISCRIMINACIÓN.** *Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil.*

<Inciso CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> La Procuraduría General de la Nación, en desarrollo de su función constitucional, velará por el respeto al principio de no discriminación consagrado en este artículo, en relación con las medidas concretas adoptadas durante los Estados de Excepción. Para ello tomará medidas, desde la correctiva, hasta la destitución, según la gravedad de la falta y mediante procedimiento especial, sin perjuicio del derecho de defensa.



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

En cuanto a la no discriminación, se tiene que la medida adoptada por el Presidente del **ICETEX** no vulnera dicho principio, pues la incorporación hecha en la Resolución núm. 409 de 2020, tienen por finalidad garantizar mayores recursos para el acceso al plan de acción que permitirá a los beneficiarios acceder a las líneas de continuidad de la educación superior, así como mitigar los inconvenientes económicos ocasionados por la pandemia, de acuerdo con la disponibilidad y los criterios de distribución fijados que la Corte Constitucional⁵³ que encontró proporcionales en el fallo de exequibilidad.

5.5.4 Examen sobre el juicio de legalidad

En razón a que este control supone un análisis integral, no completo ni absoluto del ordenamiento jurídico, encuentra la Sala que la Resolución núm. 409 de 2020 del **ICETEX** se ajusta a la legalidad, pues la determinación adoptada es desarrollo del ordenamiento jurídico visto y encuentran justificación en la competencia del funcionario que lo expidió y en las normas superiores que se analizaron frente a los principios que orientan la Ley 137 de 1994, lo que imponen en su conjunto, declararla ajustada a derecho.

⁵³ Al respecto precisó: "[...]Los beneficiarios de estratos 1, 2 y 3 tienen, por derecho propio y antes de la declaración de la emergencia, acceso a la segunda medida del Plan, es decir una tasa subsidiada por la Nación. En efecto, según la información publicada por el Icetex en su página web, las tasas de interés en todas las modalidades de crédito son aplicadas conforme a un criterio diferencial que crea mayores beneficios para los usuarios de estratos 1, 2 y 3. [...]". Sentencia C-161-2020.



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
 Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
 TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Decisión 8, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR AJUSTADA A DERECHO, la Resolución núm. 409 de 15 de mayo de 2020, "*Por la cual se ordena incorporar recursos de unos fondos al presupuesto del ICETEX, en cumplimiento del Decreto Legislativo 467 de 2020*", expedida por el **INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" - ICETEX -**.

SEGUNDO: Notifíquese por correo electrónico al Director General del **ICETEX** y a los demás intervinientes.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, archívese la actuación.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Especial de Decisión 8 en sesión realizada en la fecha.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
 Presidenta

MILTON CHAVES GARCÍA
 Con aclaración de voto



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-02244-00
Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS
TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" -ICETEX-

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO CÉSAR PALOMINO CORTÉS

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ