



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N° 4

Magistrada ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil veinte (2020)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación: 11001-03-15-000-2020-01201-00
Norma a controlar ACUERDO No. 017 DE 31 DE MARZO DE 2020 “*Por el cual se cual se reglamenta el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID - 19*”.
Demandado INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PÉREZ” (ICETEX)
Tema: Avoca conocimiento del control inmediato de legalidad.

AUTO DE ÚNICA INSTANCIA

Se procede a avocar el conocimiento oficioso del control inmediato de legalidad del **ACUERDO No. 017 DE 21 DE MARZO DE 2020**, expedido por el **PRESIDENTE DE LA JUNTA DIRECTIVA del INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PÉREZ” (ICETEX)**, “*Por el cual se cual se reglamenta el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID - 19*”.

I. ANTECEDENTES

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.
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.

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).



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.

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.

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:

“**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 a 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.

(...)”.

5. El 17 de marzo de 2020, el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, profirió el **Decreto No. 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.

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 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”.

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 No. 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*”.

7. Mediante **Acuerdo No. 017 del 31 de marzo de 2020**, el Presidente de 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*”.

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 111.8, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, en adelante CPACA, le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo conocer la legalidad de 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**, por parte de las **autoridades nacionales**.

Para fines logísticos y de mayor eficiencia, con fecha 1° de abril de 2020, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sesión virtual, resolvió que los controles inmediatos de legalidad serían decididos por las Salas Especiales de Decisión⁷.

Ese trámite es de control inmediato y su asunción puede ser por remisión del acto que haga la autoridad administrativa a la autoridad judicial o, en su defecto, de oficio, siendo necesaria la aprehensión de ese conocimiento, ante la omisión de la

⁷ Conforme al artículo 29 del Acuerdo 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*”.



autoridad administrativa del reenvío o ante su silencio. Bajo este entendido la Sala Plena de esta Corporación ha señalado que:

“Se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, comoquiera que el tradicional principio de la *“jurisdicción rogada”* -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, en la medida que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo”⁸.

Así las cosas, se determina claramente, que el control inmediato de legalidad, asignado al Consejo de Estado, pende en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales: un **factor subjetivo de autoría**, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional; un **factor de objeto**, que recaiga sobre un acto administrativo general; y un **factor de motivación o causa**, el cual implica que provenga o devenga, del ejercicio de la *“función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*⁹.

En esa línea, descendiendo al caso concreto, el asunto que ocupa la atención de la Sala y sobre el cual el Consejo de Estado debe ejercer el control inmediato de legalidad es el **ACUERDO No. 017 DEL 31 DE MARZO DE 2020**, en el que se reglamentó el *“Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID – 19”*, contemplado en el Decreto Legislativo No. 467 de 2020, que tiene por objeto implementar un conjunto de medidas focalizadas para los estudiantes y sus familias, quienes se vieron afectados por la Pandemia Coronavirus (COVID-19).

En ese contexto, se advierte que se trata de un acto administrativo de contenido general, abstracto e impersonal, y cuya autoría es de una autoridad nacional, como lo es el **Presidente de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX**¹⁰. Lo anterior, según lo dispuesto en la Ley 1002 del 30 de diciembre de 2005¹¹ y en el artículo 68 de la Ley 489 de 1998¹², en virtud de los cuales el ICETEX es una entidad

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 26 de septiembre de 2019, exp. 11001-03-24-000-2010-00279-00, M.P. Hernando Sánchez Sánchez, providencia en la que se cita la decisión del 9 de diciembre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

⁹ Artículo 136, Inciso 1º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

¹⁰ La competencia para expedir el acto se sustentó en los numerales 1 y 4 del artículo 9º del Decreto 1050 de 2006 y los numerales 1 y 4 del artículo 19 del Acuerdo No. 013 de 2007.

¹¹ Por medio de la cual se transformó el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX de un establecimiento público a una entidad financiera de naturaleza especial. Sobre este punto, se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-101 de 2007, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

¹² “Artículo 68. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de



financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio, descentralizada por servicios del orden nacional y vinculada al Ministerio de Educación Nacional, cuyo objeto es:

“(…)

[E]l 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 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...”¹³

Bajo esa tesitura, le corresponde principalmente “i) realizar operaciones de crédito destinadas a la educación superior, y ii) otorgar subsidios para asegurar el acceso y permanencia en la educación superior”¹⁴. Así como “el desarrollo de actividades financieras (comerciales), a través de diferentes modalidades de crédito, existentes o que llegaren a existir en el mercado financiero, en competencia con las entidades del sector, al punto que ofrece créditos con “intereses inferiores al mercado financiero”¹⁵.

Ahora bien, dentro de la motivación del acto en conocimiento de legalidad, se mencionan hechos y normas relacionadas en los antecedentes, como el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020** por el cual el Presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el objeto de atender la calamidad pública derivada del brote del nuevo Coronavirus (COVID-19), y, del cual se derivó 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 Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”¹⁶.

Lo expuesto permite concluir que, los factores competenciales del presente asunto son: **(i)** sujeto autor: ICETEX autoridad del orden nacional, a través del Presidente de la Junta Directiva; **(ii)** objeto: acto administrativo general contenido en el Acuerdo No. 017 del 31 de marzo de 2020; y **(iii)** motivación o causa: se profirió en desarrollo del Decreto Legislativo 467 de 23 de marzo de 2020, dictado a su vez, con fundamento en el Decreto 417 de la presente anualidad, que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio...”. (Subraya fuera de texto)

¹³ Artículo 2º de la Ley 1002 de 2005.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 30 de abril de 2018, exp: 11001-03-06-000-2017-00027-00 (2329), M.P.: Germán Alberto Bula Escobar.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Como sustento de su expedición se hizo referencia a las Resoluciones 380 y 385 de 2020 proferidas por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, y al mencionado Decreto 417 de 2020.



En este orden, es claro que el Consejo de Estado es competente en única instancia, para asumir de oficio, el conocimiento por vía del **control inmediato de legalidad** del **ACUERDO No. 017 DEL 31 DE MARZO DE 2020**, tendiente a mantener el orden jurídico abstracto y general, mediante la revisión, el análisis, el enjuiciamiento y control del acto administrativo expedido dentro del marco de la emergencia declarada.

Siendo necesario someter el asunto al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA, pues si bien se trata de un control nominado de inmediatez, ello no significa de “*plano*”¹⁷, como se indicará en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

III. RESUELVE

PRIMERO. AVOCAR el conocimiento, en única instancia, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD** del **ACUERDO No. 017 DEL 31 DE MARZO DE 2020** “*Por el cual se cual se reglamenta el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID - 19*”, proferido por el **PRESIDENTE DE LA JUNTA DIRECTIVA** del **INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PÉREZ” (ICETEX)** y conforme a lo dispuesto en los artículos 136 y 185 del CPACA.

SEGUNDO. NOTIFICAR este auto, personalmente o en su defecto a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y dada la coyuntura de pandemia del COVID-19, estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** o a su representante judicial o a quien haga sus veces y al **INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PÉREZ” (ICETEX)**, a través de su Presidente, de conformidad con los artículos 185 y 186 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, **integridad**, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 *ibídem*.

TERCERO. NOTIFICAR este auto, personalmente o en su defecto a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y dada la coyuntura de pandemia del COVID-19, estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, a la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**, de conformidad con el artículo 197 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, integridad, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 *ibídem*.

¹⁷ Así lo explica el doctrinante y ex Consejero Carlos Betancur Jaramillo, en su obra Derecho Procesal Administrativo. 8ª edición. 1ª reimpresión. 2014. Señal Editora. Medellín. Pág. 111.



CUARTO. NOTIFICAR este auto, personalmente o en su defecto a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y, en atención a la coyuntura del COVID-19, al **MINISTERIO PÚBLICO**, de conformidad con los artículos 171 y 185 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, integridad, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 *ibídem*.

QUINTO. INFORMAR A LA COMUNIDAD EN GENERAL SOBRE LA EXISTENCIA DE ESTE PROCESO, mediante la **FIJACIÓN DE UN AVISO EMAIL**, acorde con la coyuntura del COVID-19, en los canales virtuales del Consejo de Estado, por el término de diez (10) días, siguientes a la notificación de este auto, que se dará en los medios electrónicos de esta Corporación, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir dentro de este asunto para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo que se controla, esto es, el **ACUERDO No. 017 DEL 31 DE MARZO DE 2020**.

Esas intervenciones de terceros, debido a la coyuntura del COVID-19, se recibirán vía email al correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado.

SEXTO. CORRER traslado por diez (10) días al **INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PÉREZ” (ICETEX)**, en los términos del artículo 185 del CPACA, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en el artículo 200 del CPACA -teniendo en cuenta las notificaciones que por medios electrónicos y acorde con la coyuntura de la pandemia **COVID-19** se han indicado- dentro del cual, el **ICETEX** podrá pronunciarse sobre la legalidad del **ACUERDO No. 017 DEL 31 DE MARZO DE 2020**.

SÉPTIMO. SEÑALAR al **INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PÉREZ” (ICETEX)** que de conformidad con el artículo 175 del CPACA, al pronunciarse sobre la legalidad del **ACUERDO No. 017 DEL 31 DE MARZO DE 2020**, debe aportar todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en el proceso. Igualmente, está en la obligación legal de suministrar los antecedentes administrativos del referido Acuerdo, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° de la norma en cita.

OCTAVO. ORDENAR al **INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PÉREZ” (ICETEX)**, a través de su **PRESIDENTE** o de quien haga sus veces, que por medio de la página web oficial de esa entidad, se publique este auto de avocar conocimiento, a fin de que todos los interesados, tengan conocimiento de la existencia del medio de control inmediato de legalidad y del inicio de la presente causa. La Secretaría General del Consejo de Estado, requerirá a la referida agencia estatal para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

NOVENO. INVITAR a las instituciones universitarias en general, para que, si a bien lo tienen, en el término de diez (10) días, contados a partir de la publicación





del aviso web en la página oficial del Consejo de Estado, que se anuncia en el numeral quinto de esta parte resolutive, se pronuncien, si a bien lo tienen, sobre la legalidad del **ACUERDO No. 017 DEL 31 DE MARZO DE 2020**, expedido por el Presidente de la Junta Directiva del **ICETEX**.

DÉCIMO. Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás, con ocasión del presente trámite judicial, se reciben en la siguiente cuenta de correo electrónico del Consejo de Estado secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada