



Radicación: 11001-03-15-000-2020-01202-00

Referencia: Control inmediato de legalidad

Objeto: Acuerdo 021 del 31 de marzo de 2020 de la Junta Directiva del ICETEX

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación: 11001-03-15-000-2020-01202-00
Entidad: ICETEX
Objeto de control: Acuerdo 021 del 31 de marzo de 2020

Temas: Actos administrativos objeto de control inmediato de legalidad, trámite y traslados.

AUTO QUE AVOCA EL CONOCIMIENTO

OBJETO DE LA DECISIÓN

El despacho decide sobre la procedencia de ejercer el control inmediato de legalidad, previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en relación con el Acuerdo 021 del 31 de marzo de 2020, expedido por la Junta Directiva del ICETEX, *“Por la cual se suspende temporalmente la aplicación del literal b. del artículo 64 y el literal e. del artículo 65 del Acuerdo 025 de 2017, y el parágrafo 2 del artículo 8 del Acuerdo 020 de 2015.”*

I. ANTECEDENTES

1.1. Decreto de emergencia económica, social y ecológica

1. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud -OMS- calificó el brote del coronavirus COVID-19 como una pandemia, con fundamento en lo cual, el Ministerio de Salud y de la Protección Social profirió la Resolución No. 385 del 12 de marzo del año en curso, mediante la cual declaró el Estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.

2. Con fundamento en la situación fáctica anterior y en lo dispuesto por el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto No. 416 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.





Radicación: 11001-03-15-000-2020-01202-00

Referencia: Control inmediato de legalidad

Objeto: Acuerdo 021 del 31 de marzo de 2020 de la Junta Directiva del ICETEX

3. Con fundamento en el Estado de emergencia declarado, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo No. 467 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual dictó medidas de urgencia en materia de auxilios dirigidos a los beneficiarios de los créditos que otorga el ICETEX.

1.2. Acto administrativo expedido por la Junta Directiva del ICETEX

4. Con sustento en el decreto de declaratoria de emergencia y en las medidas expedidas por el Gobierno Nacional en materia de crédito educativo, así como en lo dispuesto por los artículos 67 y 69 de la Constitución Política, que establecen la educación como derecho fundamental de la persona y servicio público que tiene una función social; sujeto a la regulación, inspección y vigilancia estatal, según el cual el Estado debe facilitar los mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior, la Junta Directiva del ICETEX expidió el Acuerdo 021 del 31 de marzo de 2020, *“Por la cual se suspende temporalmente la aplicación del literal b. del artículo 64 y el literal e. del artículo 65 del Acuerdo 025 de 2017, y el parágrafo 2 del artículo 8 del Acuerdo 020 de 2015”*, y la remitió a esta Corporación para que ejerciera el control inmediato de legalidad.

5. En el referido acuerdo, la entidad pública resolvió:

“Artículo 1. Suspensión temporal. *Suspender temporalmente, hasta el 31 de mayo de 2020, la aplicación del literal b. del artículo 64 “Renovación del Crédito educativo” y el literal e. del artículo 65 “Causales de suspensión temporal de los desembolsos” del Acuerdo 025 del 28 de junio de 2017 “Por el cual se adopta el reglamento de Crédito ICETEX” y el parágrafo 2 del artículo 8 “Condiciones de utilización de los recursos” del Acuerdo 020 del 26 de mayo de 2015 “Por el cual se adopta el reglamento del Fondo de Garantías”, modificado por el artículo 6 del Acuerdo 028 del 28 de noviembre de 2019 “Por el cual se modifica el reglamento del Fondo de Garantías y se dictan otras disposiciones”, en los cuales se establece que los créditos deben estar al día como requisito para realizar la renovación u optar por un desembolso para un nuevo periodo académico.*

Artículo 2. Comunicaciones. *El presente acuerdo deberá ser comunicado a través de la Secretaría General del ICETEX a la Vicepresidencia de Fondos en Administración, a la Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología, a la Vicepresidencia de Crédito y Cobranza, a la oficina de Riesgos, a la Oficina Asesora de Planeación y a la Oficina Comercial y Mercadeo.*

Artículo 3. Vigencia. *El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y hasta el 31 de mayo de 2020.”*

6. Mediante acta de reparto del 19 de abril de la presente anualidad, el acto jurídico expedido por la Junta Directiva del ICETEX fue asignado a la suscrita magistrada, en su condición de integrante de la Sala Veintisiete (27) Especial de Decisión de la Sala Plena del Consejo de Estado.





Radicación: 11001-03-15-000-2020-01202-00

Referencia: Control inmediato de legalidad

Objeto: Acuerdo 021 del 31 de marzo de 2020 de la Junta Directiva del ICETEX

II. CONSIDERACIONES JURIDICAS

2.1. Competencia

7. Al tenor de lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el numeral 8º del artículo 111 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es función de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, “*ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los Estados de excepción.*”

8. Cabe destacar que el artículo 107 *ejusdem* creó las Salas Especiales de Decisión para resolver los procesos sometidos al conocimiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que la ley expresamente les encomiende.

9. Con base en esa disposición, la Sala Plena del Consejo de Estado expidió el Acuerdo 321 de 2014 que, en su artículo 2º, consignó los asuntos de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo que serían decididos por las Salas Especiales, competencia que quedó expresamente regulada en el artículo 29 del Acuerdo 080 de 2019, expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado, actualmente vigente.

10. Por su parte, en sesión No. 10 del 1 de abril de la presente anualidad, de la Sala Plena del Consejo de Estado celebrada durante la emergencia decretada, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 197 *ejusdem* le asignó a las Salas Especiales de Decisión la competencia para conocer y decidir sobre el medio de control objeto de trámite en esta oportunidad.

11. En armonía con las mencionadas disposiciones, se advierte que el artículo 136¹ de la Ley 1437 de 2011 señala que corresponde al Consejo de Estado el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades nacionales en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de excepción, y el numeral 1º del artículo 185² *ibidem*, dispone que la

¹ “**Control inmediato 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.”

² **Trámite del control inmediato de legalidad de actos.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el





Radicación: 11001-03-15-000-2020-01202-00

Referencia: Control inmediato de legalidad

Objeto: Acuerdo 021 del 31 de marzo de 2020 de la Junta Directiva del ICETEX

sustanciación y ponencia del asunto corresponde a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena, potestad que debe entenderse asignada a esta Sala Especial.

12. Aplicadas las normas de competencia al *sub examine*, se encuentra que se trata de un acto dictado por la Junta Directiva del ICETEX, que conforme con lo previsto en el artículo 1 de la Ley 1001 de 2005 es una entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, cuyo objeto es promover la Educación Superior a través del otorgamiento de créditos educativos y su recaudo, con recursos propios o de terceros, a la población con menores posibilidades económicas y buen desempeño académico, y facilitar el acceso a las oportunidades educativas que brinda la comunidad internacional para elevar la calidad de vida de los colombianos y así contribuir al desarrollo económico y social del país.³

2.2. Tramite del medio de control inmediato de legalidad

13. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, recibida la copia auténtica de los actos o medidas, corresponde al magistrado ordenar que se fije en Secretaría General un aviso por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir, por escrito, para defender o impugnar la legalidad del acto. Además, se ordenará la publicación del aviso en la página *web* del Consejo de Estado.

14. El referido precepto establece igualmente que, en el mismo auto que admite el control inmediato de legalidad, el magistrado ponente podrá invitar a

artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. (...).

³ **Ley 1002 de 2005. 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. **Artículo 2. Objeto.** 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 educativa, en condiciones de equidad territorial. (...).





Radicación: 11001-03-15-000-2020-01202-00

Referencia: Control inmediato de legalidad

Objeto: Acuerdo 021 del 31 de marzo de 2020 de la Junta Directiva del ICETEX

entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, a presentar por escrito concepto sobre los puntos relevantes para resolver acerca de la legalidad del acto, así como solicitar que se remitan los antecedentes y el expediente administrativo que antecedió a la expedición del acto o la medida objeto de control de legalidad.

15. Expirado el término de publicación del aviso o vencido el período probatorio, pasará el asunto al Ministerio Público por el término de 10 días para que rinda concepto, sin necesidad de auto que lo ordene.

2.3. Análisis del caso concreto

16. En el caso particular, el Despacho advierte que el Acuerdo 021 del 31 de marzo de 2020 cumple con las condiciones formales y materiales para ser objeto del control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación, por las siguientes razones:

- i) Se trata de un acto administrativo de contenido general;
- ii) Fue proferido por una entidad del orden nacional;
- iii) Se expidió en el marco de la declaratoria del Estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, decretado por el Gobierno Nacional en el Decreto No. 417 de 2020.
- iv) El acto administrativo refleja la voluntad de la administración, con plena capacidad para producir efectos en el mundo jurídico, en la medida en que crea y/o modifica las obligaciones y deberes que tienen los actuales beneficiarios de créditos del ICETEX, así como las de aquellos que accederán por primera vez al servicio crediticio para el segundo semestre del año 2020.

En efecto, la medida adoptada por el ICETEX, referida a la suspensión temporal de la obligación de estar al día en el pago de las cuotas, al momento de la actualización de datos, renovación IES, y al momento del desembolso, es una medida de carácter general, expedida en desarrollo del Decreto Legislativo No. 467 de 2020, que estableció el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, comprensivo del otorgamiento, a beneficiarios focalizados, de uno de los siguientes auxilios: **1.** Periodo de gracia en cuotas de créditos vigentes. **2.** Reducción transitoria de intereses al IPC en los créditos vigentes. **3.** Ampliación de plazos en los planes de amortización. **4.** Otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre del año 2020, sin la exigibilidad de un codeudor solidario.





Radicación: 11001-03-15-000-2020-01202-00

Referencia: Control inmediato de legalidad

Objeto: Acuerdo 021 del 31 de marzo de 2020 de la Junta Directiva del ICETEX

17. En el caso concreto, el despacho no advierte la necesidad de solicitar concepto de entidades públicas, organizaciones privadas y/o expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso ni de decretar pruebas adicionales para tener mayores elementos de convicción, toda vez que el contenido y la finalidad de la norma de carácter general que se expidió es clara y susceptible de confrontarse con las normas de superior jerarquía en las que debe fundarse, al tiempo de verificarse si la misma es útil para el efecto buscado y carece de arbitrariedad, con la realización del test de razonabilidad y proporcionalidad que corresponde.

18. Finalmente, es importante precisar que el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 determina que todas las actuaciones susceptibles de surtirse de forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta.

19. Además, mediante Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional estableció que todas las autoridades velarán porque se presten los servicios a su cargo utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones, en aras de preservar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria generada por el COVID-19.

En mérito de lo expuesto, el Despacho, en uso de facultades constitucionales y legales,

RESUELVE:

PRIMERO. Avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad del Acuerdo 021 del 31 de marzo de 2020, expedido por la Junta Directiva del ICETEX.

SEGUNDO. Notificar este auto, a través de medios electrónicos y virtuales, al Presidente del ICETEX, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

TERCERO. Notificar este auto, a través de medios electrónicos y virtuales, al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para lo de su competencia.

CUARTO. Notificar este auto, a través de medios electrónicos y virtuales, al Ministerio Público.





Radicación: 11001-03-15-000-2020-01202-00

Referencia: Control inmediato de legalidad

Objeto: Acuerdo 021 del 31 de marzo de 2020 de la Junta Directiva del ICETEX

QUINTO. La Secretaría General de la Corporación requerirá al Presidente del ICETEX, para que en el término máximo de diez (10) días, contados a partir de la notificación, remita por correo electrónico, los antecedentes administrativos del Acuerdo 021 del 31 de marzo de 2020, que contengan los antecedentes internos que llevaron a la Junta Directiva de la entidad a tomar la decisión de suspender temporalmente la aplicación del literal b. del artículo 64 y el literal e. del artículo 65 del Acuerdo 025 de 2017, y el párrafo 2 del artículo 8 del Acuerdo 020 de 2015, al igual que los documentos que considere relevantes como prueba para que obren en el presente asunto.

SEXTO. La Secretaría General de la Corporación publicará y fijará este auto y el acto administrativo objeto del presente control integral de legalidad, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir, por escrito, para defender o impugnar la legalidad del acto. Igualmente, la Secretaría publicará el auto admisorio y el acto administrativo en la página *web* de la Corporación, para informar a la comunidad acerca de la existencia de este proceso.

SÉPTIMO. Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas y demás documentos dirigidos a este trámite judicial, se recibirán en los correos electrónicos de la Secretaría General de la Corporación y esta los remitirá a los correos de la magistrada ponente, previa constancia de envío y/o recepción que se incorporará al expediente, en aras de garantizar su autenticidad, integridad y posterior consulta.

OCTAVO. Vencido el término común de 10 días, sin necesidad de auto previo, correr traslado al Ministerio Público para que rinda concepto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

