Sentencia C-161/20

Referencia: Expediente RE-243

Revisión 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*"

Magistrada ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto ley 2067 de 1991, ha proferido la presente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión automática de constitucionalidad[1] 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*".

[1] Constitución Política, artículo 241. "*A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (…) 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución*".

I. ANTECEDENTES

1. El 17 de marzo de 2020, mediante Decreto 417, el Presidente de la República declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término treinta (30) días, con el fin conjurar la calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus Covid-19.

2. En desarrollo de la anterior norma de excepción, el Presidente de la República expidió 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"*.

3. Mediante comunicación del 24 de marzo de 2020, el Presidente remitió a la Corte Constitucional copia del Decreto Legislativo 467 de 2020 para lo de su competencia. La Sala Plena procedió a efectuar el reparto, correspondiéndole el proceso a quien actúa como ponente, a cuyo Despacho fue allegado el referido Decreto el 26 de marzo siguiente.

4. La Magistrada sustanciadora, en Auto del 27 de marzo avocó el conocimiento del proceso. En la misma providencia *(i)* se ofició a la Secretaría General del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a fin de que presentara los argumentos que, en su criterio, justifican la constitucionalidad de la norma adoptada; y *(ii)* se elevó un cuestionario al Ministerio de Educación y al Icetex con respecto a las medidas formuladas en el Decreto, su alcance, justificación y limitaciones.

5. Una vez recibidas las pruebas anteriores, el proceso se fijó en lista el 17 de abril, por el término de cinco días, a efectos de permitir que cualquier ciudadano pudiera intervenir, con el fin de defender o impugnar la constitucionalidad del Decreto legislativo 467 de 2020. Igualmente se invitó a participar a algunas entidades públicas y privadas que podrían rendir un concepto técnico sobre la norma sometida a consideración. Vencido el término de fijación en lista, se corrió traslado al Procurador General de la Nación quien presentó su concepto el 11 de mayo de 2020.

6. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios, y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a realizar el estudio de constitucionalidad del Decreto Legislativo 467 de 2020.

II. TEXTO DE LA NORMA BAJO EXAMEN

7. A continuación, se transcribe el texto de los artículos del decreto legislativo que se revisa[2]:

"***DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 467 DE 2020***

[2] La transcripción completa del Decreto legislativo 467 de 2020 se encuentra como anexo de esta Sentencia.

23 de marzo

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», […]

DECRETA:

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

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

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

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

4. *Otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre del año 2020. Esta medida permitirá a los beneficiarios que solicitarán por primera vez crédito al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX para sus estudios, puedan aplicar a un crédito sin la*

exigibilidad de un codeudor solidario, persona natural o jurídica. En estos casos, la garantía de dichos créditos la asumirá el Fondo de Garantía Codeudor con cargo a los recursos asignados para ello.

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

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

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

Artículo 3. Vigencia. *El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.*

Publíquese y Cúmplase
Dado en Bogotá, D. C., el 23 de marzo de 2020

III. INTERVENCIONES

8. La mayoría de las entidades convocadas y demás participantes dentro del proceso de revisión coincidieron en solicitar la exequibilidad total del Decreto Legislativo 467 de 2020, pues consideran que es una herramienta necesaria para garantizar, en tiempos de crisis, la continuación del programa de créditos que ofrece el Icetex para que miles de jóvenes accedan a la educación superior. Sin embargo, algunos intervinientes -especialmente de sectores estudiantiles- manifestaron sus reservas frente al Decreto. Sin desconocer que se trata de una iniciativa imperiosa para aliviar la situación que atraviesan los deudores del Icetex, reprocharon que las medidas adoptadas no son suficientes ni se compadecen con la gravedad del momento, puesto que la entidad tenía autorización legal para acceder a mayores recursos[3]. En este mismo sentido, pidieron a la Corte condicionar el artículo 1º del decreto en el sentido que los beneficiarios de los estratos 1, 2 y 3 deberían poder aspirar a más de una de las medidas de alivio allí previstas[4]; también solicitaron eliminar el cobro de

[3] En este sentido se pronunciaron las organizaciones Acrees, Acupe y el movimiento "*Icetex te arruina*".
[4] Esta solicitud la hizo la Universidad EAFIT.

intereses de cualquier tipo durante la vigencia del plan de auxilios[5]. Pasa ahora la Sala a resumir los principales argumentos de cada intervención[6].

1. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio de Educación y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex)

9. A través de un escrito conjunto, las referidas entidades solicitan a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 467 de 2020, en razón a que el mismo cumple a cabalidad con los requisitos formales y materiales de constitucionalidad previstos para los decretos expedidos en desarrollo de la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica, en los términos del artículo 215 de la Constitución Política.

10. *Cumplimiento de requisitos formales.* Estos requisitos se satisfacen por cuanto: *(i)* la norma se dictó y promulgó en desarrollo del Decreto 417 de 2020 que declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica; *(ii)* fue expedido por el Gobierno nacional y lleva la firma del Presidente y de todos los ministros del despacho; *(iii)* se profirió el 23 de marzo de 2020, esto es, dentro de la vigencia del Estado de emergencia antes mencionado; *(iv)* el decreto se encuentra debidamente motivado en el acápite correspondiente al "*considerando*"; *(v)* teniendo en cuenta que la declaratoria del Estado de emergencia se extiende a todo el territorio nacional, debe entenderse que las medidas adoptadas en el decreto analizado tienen el mismo ámbito de aplicación y alcance; y *(vi)* no contiene medidas relativas a tributos, razón por la cual no deben tenerse en cuenta las limitaciones de tiempo.

11. *Cumplimiento de requisitos materiales*. El decreto satisface las exigencias sustanciales que ha establecido la Constitución y la jurisprudencia para este tipo de normas así: *(i)* criterios de *conexidad y finalidad*, el aislamiento social restringe el desarrollo de actividades laborales y productivas, lo cual genera efectos negativos en los ingresos de los beneficiarios del Icetex y en la capacidad de pago de sus obligaciones durante la pandemia. Desde ese punto de vista, el decreto "*tiene relación directa y específica con los hechos que originan la emergencia, en tanto busca, por una parte, crear alivios a las obligaciones financieras, que permitan a los beneficiarios, cuya capacidad de pago se puede ver restringida por efectos de la medida de cuarentena obligatoria, honrar sus compromisos en condiciones más flexibles, con lo cual se conjura e impide la extensión sus efectos. Y, por otra parte, pretende evitar también que, por efecto de la crisis, se obstruya el ejercicio del derecho fundamental de educación por afectación al componente de acceso económico, el cual constituye uno de los elementos esenciales de dicho derecho*".

12. En lo que respecta al *(ii)* criterio de *necesidad* señalan que las medidas adoptadas resultan necesarias y efectivas para proteger a los beneficiarios que

[5] Esta solicitud la elevaron los integrantes de la organización "*Icetex te arruina*", Acrees y Acupe.
[6] Sin desconocer que varios intervinientes presentaron extensos documentos refiriéndose a cada uno de los criterios que se examina en estos casos, en este capítulo solo se destacan aquellas consideraciones relevantes o novedosas de cada intervención, para evitar repetir información y hacer innecesariamente largo el fallo.

verán disminuida su capacidad de pago a raíz del impacto económico de la crisis. Recuerdan que los alivios transitorios buscan garantizar su derecho fundamental a la educación, mediante el acceso a financiación. En relación con el *(iii)* criterio de *incompatibilidad*, advierten que aun cuando las medidas adoptadas no suspenden leyes, la legislación ordinaria en la materia no era suficiente para atender la emergencia, puesto que existen "*recursos que bajo el marco normativo vigente no están destinados ni pueden ser utilizados por el Icetex sin las modificaciones establecidas en el Decreto legislativo*".

13. Al analizar *(iv)* el criterio de *proporcionalidad*, aseguran que las medidas resultan adecuadas y conducentes porque están enfocadas en aquellos aspectos que se han determinado como efectivos frente a las características de las obligaciones de los beneficiarios. En este punto anexan una serie de tablas que dan cuenta de la composición demográfica y socioeconómica de los beneficiarios del Icetex, precisando quiénes se encuentran en riesgo de incumplimiento y podrían acogerse al plan de auxilios. Añaden que las medidas brindan a los usuarios garantías para cumplir con sus obligaciones y acceder a una financiación en mejores condiciones. Las entidades también explican que se cumple *(v)* el criterio de *no discriminación*, en tanto ninguno de los auxilios acude, para su aplicación, a razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; no obstante, con el propósito de asignar correctamente los recursos, el decreto utiliza un esquema de priorización en función de dos componentes: el nivel de riesgo de no pago y el nivel de vulnerabilidad socioeconómica.

14. Finalmente, los intervinientes descartaron rápidamente los criterios de *(vi) ausencia de arbitrariedad* e *(vii) intangibilidad*, en el entendido que los auxilios contemplados en el decreto no limitan ni suspenden derechos o libertades fundamentales. Por el contrario, según se consigna en los considerandos, las acciones tienen como propósito específico proteger a los beneficiarios y permitir su disfrute del derecho a la educación.

15. En adición al concepto resumido en los párrafos anteriores, la Ministra de Educación Nacional y el Presidente del Icetex contestaron de forma conjunta el cuestionario formulado en el auto que avocó conocimiento de este expediente[7].

[7] ***(i)*** ¿Por qué los recursos ordinarios destinados al Icetex resultan insuficientes y deben ser complementados a través de un decreto legislativo a fin de reducir el impacto económico y social derivado del Covid-19? ¿En qué medida el nuevo Plan resulta adecuado y suficiente para aliviar la crisis económica y social que se desprende para la población beneficiaria del Icetex?; ***(ii)*** ¿Cuáles son las fuentes de las cuales se obtendrán recursos para el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus Covid-19? ¿Por qué se considera que los recursos adicionales por un valor aproximado de $70.247.695.157 (pág. 4) son adecuados y suficientes para financiar las medidas de auxilio que contempla el Decreto? ¿A cuántos beneficiarios se espera cobijar con estos fondos? Precisar cada una de las fuentes y los montos que se esperan obtener, incluyendo aquellas que se enlistan en la parte considerativa (pág.4), así como las que se desprenden de los artículos 1º y 2º del Decreto; ***(iii)*** ¿Cómo se realizará el proceso de focalización de las medidas del Plan de auxilios que señala el artículo 1º? ¿con qué criterios se escogerán los beneficiarios de este Plan y el tipo de medidas que los cobijan? ¿por qué los beneficiarios solo pueden escoger uno entre los cuatro auxilios previstos en el artículo 1º?; ***(iv)*** ¿Cuáles serán las condiciones específicas para los beneficiarios que se acojan al periodo de gracia? ¿en qué consiste la ampliación de plazos en los planes de amortización?; ***(v)*** ¿Se han considerado medidas alternativas, viables en su implementación en este momento o en el corto plazo, que siendo sostenibles financieramente, supongan un mejor alivio a los beneficiarios del Icetex que las señaladas por el Decreto legislativo actual?; ***(vi)*** En atención a lo dispuesto por el parágrafo 2º del artículo 1º ¿Cuánto tiempo se prevé que pueda durar el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus Covid-19, dados los fondos disponibles? ¿qué proceso de transición o de contingencia

Tales respuestas serán retomadas más adelante en esta providencia, cuando así resulte pertinente para el análisis material que hace la Corte.

16. Por último, es necesario mencionar que el Gobierno anexó varios documentos, incluyendo la cartilla del Ministerio de Salud en la que se presenta la situación del nuevo coronavirus y los casos confirmados en Colombia, a fecha 05 de marzo y 02 de abril de 2020. Asimismo, reportes de la OMS sobre los casos a nivel mundial de contagios y muertes, las rutas de transmisión del virus, recomendaciones y advertencias para tener en cuenta para la prevención de la enfermedad, entre otros aspectos, con fechas de 30 de enero y 2 de abril de 2020.

2. Defensoría del Pueblo

17. La Defensora Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo[8], intervino para solicitar la exequibilidad de la norma. Desarrolló cada uno de los criterios dispuestos en la normatividad para luego concluir que el Decreto Legislativo 467 no establece acciones restrictivas o censurables en términos constitucionales, sino que "*se limita a adoptar medidas destinadas a establecer un Plan de Auxilios Educativos, para contrarrestar el incumplimiento de las obligaciones crediticias que se pueden presentar debido a la falta de ingresos que dejarán de percibir las personas a causa del aislamiento obligatorio*". En su parecer, el Gobierno ha diseñado un programa idóneo para atender esta grave situación.

3. Defensor del consumidor financiero del Icetex

18. El Defensor del Consumidor Financiero del Icetex[9], allegó un concepto con el que respalda el Decreto Legislativo 467 de 2020. Afirma que la Corte, al revisar la constitucionalidad de la norma, debe tener en cuenta aspectos como: *(i)* el entendimiento de las necesidades del usuario del Icetex en tanto consumidor financiero, *(ii)* la construcción de modelos de negocios más robustos y de mejor calidad, *(iii)* el desarrollo de mercados más eficientes, y *(iv)* una mayor competencia y transparencia en el servicio prestado. El interviniente hace énfasis en que para lograr una protección adecuada del consumidor financiero es necesario que esté debidamente informado para poder ejercer su libertad de elección.

19. Frente al artículo 1, estima que debe quedar claro que quienes se acojan a la medida de periodo de gracia "*tendrán suspendidos los pagos de capital e intereses, pero una vez cese el beneficio, el crédito se extenderá por el mismo tiempo que obtuvo el periodo de gracia*". Concluye que la norma es constitucional pues "*corresponde a una solución efectiva por parte del Gobierno nacional frente a los consumidores financieros del Icetex que sin duda necesitan estas medidas de alivio*". Con todo, llama la atención para que

---

se tiene previsto en caso de que los fondos del Plan se agoten antes de que acabe la emergencia nacional por Covid-19?; ***(vii)*** ¿Qué otros planes ordinarios de financiación o amortización contempla el Icetex frente al eventual incumplimiento en el pago de los beneficiarios? ¿en qué medida estos planes ordinarios pueden armonizarse con el nuevo Plan de Auxilios Educativos Coronavirus Covid-19?

[8] Paula Robledo Silva.

[9] Luis Humberto Ustáriz González.

la implementación de estas ayudas esté acompañada del riguroso deber de información, pues es clave que el deudor cuente con los elementos necesarios, oportunos y veraces para tomar una decisión ilustrada en cualquiera de los numerales del artículo 1. Frente al artículo 2, comenta que todos los recursos que pueda usar el instituto para fortalecer el Fondo de Garantías Codeudor son necesarios para seguir apoyando el sector de la educación.

4. Asociación Colombiana de Universidades (Ascun)

20. Ascun por intermedio de su Director Ejecutivo y representante legal[10], intervino para defender la constitucionalidad de la norma. Afirma que todas aquellas estrategias adoptadas por el Gobierno nacional a través del Icetex reflejan el cumplimiento del deber estatal de facilitar los mecanismos financieros que permitan el acceso a la educación superior. Explica que ha sido gracias a esta entidad que se ha logrado "*transformar el crédito educativo en una forma eficaz y económica de acceder a la educación superior de calidad*". Bajo este entendimiento, "*el impacto social y económico en las familias que provoca la pandemia del Coronavirus Covid-19 hace que las medidas adoptadas en el Decreto 467 de 2020, no sólo sean constitucionales, sino, convenientes, necesarias y útiles para evitar desbordar la capacidad de pago en la situación de crisis, y lograr la realización del derecho fundamental al mínimo vital y de la equidad y la justicia*"[11].

5. Pontificia Universidad Javeriana

21. El Director Jurídico[12] de la Universidad Javeriana señala que el decreto legislativo cumple con todos los requisitos formales y materiales. Para llegar a esta conclusión, recurre a un pormenorizado análisis de cada uno de los presupuestos que se revisan en este tipo de procesos. Destaca, como un "*hecho notorio*", que las diferentes actividades productivas en el país se han reducido, ocasionando una afectación grave a una parte significativa de la población colombiana que no ha podido continuar trabajando y que por ello se ha visto privada de sus ingresos económicos, necesarios para cumplir las diferentes obligaciones que tienen a cargo. Por lo anterior, afirma que el decreto, lejos de desconocer o suspender derechos fundamentales, "*es progresivo en el sentido de que busca aumentar la efectividad de uno de los elementos que conforman el núcleo esencial del derecho a la educación como es la accesibilidad*"[13].

22. Sin embargo, en lo que atañe a su *necesidad jurídica*, formula algunas reservas. En su opinión, el decreto falla en exponer las razones jurídicas que impedían financiar el Plan de Auxilios y el Fondo de Garantías Codeudor con los saldos y excedentes de los fondos y alianzas que han suscrito las entidades públicas con el Icetex, así como con las utilidades derivadas de la operación de los TAE. Sostiene que no es claro si las órdenes y autorizaciones presupuestales eran realmente necesarias o si, por el contrario, la disposición de los saldos,

[10] Óscar Domínguez González.
[11] Intervención de la Asociación Colombiana de Universidades, pág. 4.
[12] Santiago José Pinilla Valdivieso.
[13] Concepto Universidad Pontificia Javeriana, pág. 3.

excedentes y utilidades podía hacerse con base en el marco normativo que ordinariamente rige a la entidad, así fuese con una autorización previa de la rama Ejecutiva. En todo caso, concluye que el decreto podría superar sin mayores dificultades las etapas de la revisión integral que tradicionalmente ha adelantado la Corte frente a las normas expedidas en estados de emergencia.

6. Universidad Industrial de Santander

23. El Grupo de Litigio Estratégico de la Universidad Industrial de Santander[14], apoya la exequibilidad del decreto legislativo. Considera que la norma "*no presenta un menoscabo de otros derechos fundamentales, antes, por el contrario, propenden por la garantía del derecho fundamental a la educación, de manera proporcional y equitativa*". Sin embargo, solicita que se interprete el alcance del numeral cuarto del artículo 1º, para que también cobije la situación de la mayoría de las universidades públicas, las cuales van a iniciar o están iniciando el primer semestre de 2020.

7. Universidad de La Sabana

24. Dos miembros[15] de la Universidad de La Sabana, actuando en nombre propio, intervinieron en defensa de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 467 de 2020. En su documento, transcriben varios apartes de la norma objeto de análisis, sin presentar algún análisis u observación sobre su contenido.

8. Universidad EAFIT

25. La Secretaria General[16] de la Universidad EAFIT considera que el Decreto Legislativo 467 de 2020 cumple con todos los parámetros constitucionales exigidos y por tanto solicita a la Corte que lo declare exequible. Sin embargo, al analizar los requisitos concretos, se detiene en el criterio de *necesidad* para llamar la atención de la Corte en el sentido que las medidas allí contempladas podrían resultar insuficientes[17], en tanto no prevén un amparo inmediatamente después de la emergencia ni permiten que los usuarios accedan a más de un beneficio. En concreto, sugiere condicionar el artículo 1º en el sentido que las personas de estratos 1, 2 y 3 podrán acceder a más de un beneficio.

9. Universidad Libre

[14] Intervención suscrita por Javier Alejandro Acevedo y Clara Inés Tapias y Ernesto Rueda.
[15] José Miguel Rueda Vásquez (profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas) y Sergio Andrés Morales Barreto (estudiante de la Maestría en Derecho Constitucional).
[16] Maritza Alzate Buitrago.
[17] "*Es innecesaria la limitación de que los beneficiarios sólo puedan acceder a uno de los beneficios, porque bien podría ocurrir que alguien, durante el tiempo que dure el estado de excepción requiera de un período de gracia y una vez finalizado éste, necesite de la reducción transitoria de los intereses junto con la ampliación del plazo, porque las medidas también deben tener en cuenta los efectos, hasta ahora inciertos, que podría tener la finalización exitosa de la fase de mitigación de la pandemia de la Covid-19 sobre la economía de los hogares en Colombia*". Intervención Universidad EAFIT, pág. 4.

26. El Observatorio de intervención ciudadana constitucional de la Universidad Libre[18], solicitan la exequibilidad de la norma. Para ello, analizan formal y materialmente la diposición. Destacan que las medidas adoptadas "*son necesarias para cumplir con las facetas de la prestación del servicio a la educación como lo señala la Observación General No 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*"[19]. No obstante, llaman la atención sobre el acceso a este Plan de Auxilios, pues aseguran que la línea telefónica del Icetex puede ser un medio inapropiado para canalizar las peticiones. En particular, se preguntan: *¿Las personas que se encuentren en condiciones que no les permite acceder al internet y a vías telefónicas, cómo podrán ser beneficiarios de estos auxilios? ¿Quienes no puedan llamar o logren hacerlo después de que se termine la vigencia del Plan de Auxilios Educativos COVID-19, perderán la oportunidad a acceder a los beneficios?*[20]

10. Movimiento ciudadano "*Icetex te arruina*"

27. El representante del movimiento ciudadano denominado "*Icetex te arruina*"[21] relata que, a raíz de la emergencia económica, miles de deudores de la entidad acudieron a las redes sociales con llamados de auxilio para aliviar su obligación con la entidad, toda vez que corresponden a la franja de la población que se verá mayormente afectada por la desaceleración económica y el desempleo. En su criterio, la situación se hacía especialmente grave para quienes se encontraban en proceso de búsqueda de un trabajo, pues "*no podrían aspirar a encontrarlo en esta nueva y deteriorada economía*". Ante la gravedad del momento, el 21 de marzo de 2020 el movimiento ciudadano envió al Presidente de la República una carta, solicitando implementar de forma inmediata "*como paliativos conducentes a aminorar los efectos directos y colaterales de la emergencia por el covid-19"* las siguientes acciones concretas: *(i)* suspender el pago de la cuota mensual, sin que ello genere intereses; y *(ii)* permitir que el 100% del pago de la cuota mensual sea dirigido a capital[22].

28. Aunque estas propuestas no fueron acogidas, el movimiento solicita la constitucionalidad de las medidas adoptadas por el Gobierno, ratificando "*la alta conveniencia social del decreto 467 de 2020*"[23], ante la evidente emergencia económica y social que supone la pandemia y el urgente auxilio que requieren los deudores[24], para así evitar que "*sus créditos se incrementen por los intereses de mora y deban ser receptores de las angustiantes llamadas de*

[18] En representación del Observatorio intervinieron Jorge Kenneth Burbano Villamarín y Camila Alejandra Rozo Ladino.
[19] Intervención de la Universidad Libre. pág. 8.
[20] Intervención de la Universidad Libre. pág. 9.
[21] Grupo de ciudadanos cuya labor se puede observar en las siguientes redes sociales: Facebook: *facebook.com/ICETEXtearruina* y Twitter: *twitter.com/ICETEXtearruina*. Intervino el señor Daniel Guillermo Torres Niño, quien manifestó ser representante de los usuarios del Icetex a través de este movimiento ciudadano.
[22] Carta al Presidente de la República, fechada el 21 de marzo de 2020, suscrita por Julieth Rincón. (Representante de los Estudiantes Universitarios del País ante el Consejo Nacional de Educación Superior - CESU. Presidenta de la Federación Nacional de Representantes Estudiantiles -Fenares) y Daniel Torres (Representante Usuarios del Icetex). Documento que anexan a su intervención.
[23] Intervención de "*Icetex te arruina*". pág. 2.
[24] Advierte que la capacidad de pago de muchos usuarios "*será nula o se reducirá significativamente debido a que sus ingresos están atados a los frágiles contratos de sus oficios que serán impactados por la emergencia económica, tales como; independientes, contratos por prestación de servicios, informalidad, emprendimiento*" Intervención de "*Icetex te arruina*". pág. 1.

cobranza"[25]. Sin embargo, hace un llamado a la Corte para que no se generen intereses corrientes durante este periodo de gracia, condición que no se compadece con la difícil situación que atraviesa este grupo de deudores.

11. Federación Nacional de Representantes Estudiantiles (Fenares)

29. Los voceros[26] del movimiento estudiantil agrupado en Fenares defienden la constitucionalidad del Decreto Legislativo 467 de 2020. Plantean tres argumentos a su favor: *(i)* las medidas alivian la carga financiera de los beneficiarios de créditos de Icetex y les permite "*invert*[*ir*] *sus pocos ingresos y recursos económicos en atender los urgentes requerimientos de la pandemia que atenta contra bienes jurídicos fundamentales como la salud y la vida por encima de las obligaciones con entidades del Estado*"[27]; *(ii)* la norma cumple con la finalidad de los decretos de emergencia que es conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; y *(iii)* ante el actual estado de cosas, aumenta la probabilidad de no pago de los créditos de los estudiantes; por ello le corresponde al Estado buscar alternativas para que no se cause un perjuicio económico mayor a los estudiantes de educación superior beneficiarios de los créditos del Icetex, protegiéndolos de la imposición de sanciones económicas, de incurrir en interés de mora, o en la pérdida del crédito y en los reportes en centrales de riesgo.

12. Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles de la Educación Superior (ACREES)

30. La representante estudiantil ante el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia y delegada de Acrees ante la mesa de reforma estructural al Icetex[28], intervino para expresar que el Decreto Legislativo 467 de 2020 tiene vicios de constitucionalidad y es insuficiente e ineficaz para atender a los usuarios del Instituto -que en un 92% pertenecen a los estratos 1, 2 y 3-. La asociación coincide en que las actuales circunstancias ameritan una intervención estatal y normativa para auxiliar a los estudiantes que tienen créditos, por ello, considera que el decreto cumple con los requisitos de necesidad y finalidad. Sin embargo, manifiesta que el Gobierno no justificó por qué el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus Covid-19 es adecuado y suficiente para aliviar la crisis económica y social que el estado de emergencia genera entre los estudiantes con obligaciones vigentes. Sostiene que el Instituto tiene autorización legal para acudir a mayores fuentes de recursos, distintas a las contempladas en el Decreto, para auxiliar a los estudiantes y familias que poseen deudas con la entidad[29]. No existe justificación para limitar el acceso a

---

[25] Intervención de "*Icetex te arruina*". pág. 2.

[26] Julieth Rincón, Representante de los Estudiantes Universitarios del País ante el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). Presidenta de la Federación Nacional de Representantes Estudiantiles (Fenares) y Manuel Triviño Guevara (Fiscal Nacional de Fenares).

[27] Intervención de Fenares, pág. 1.

[28] Jennifer Pedraza Sandoval.

[29] Indica que como producto del acuerdo conseguido entre estudiantes y profesores con el Gobierno nacional en el 2018, el artículo 186 del Plan Nacional de Desarrollo (2019-2022) – Ley 1955 de 2919, se autorizó al Ministerio de Educación Nacional a utilizar "*los excedentes del ICETEX a partir de los recursos girados por la Nación"* precisando que *"En caso de hacerlo, debe destinarlos prioritariamente a atender los subsidios de tasa de interés, condonación y manutención asociados a los créditos educativos; a programas de alivio de*

la disponibilidad de los recursos a un poco más de 70 mil millones de pesos, más aún cuando es incierto el período que podrá financiarse con dicho monto.

31. Cuestiona también las medidas 1 y 3 contempladas en el artículo 1 del decreto legislativo, asegurando que, más que un alivio real, constituyen el aplazamiento las obligaciones crediticias sobre la base de ampliar los intereses de los deudores. Adicionalmente, denuncia que el proceso para acogerse a las medidas no está funcionando de la mejor manera puesto que cuando los estudiantes intentan comunicarse con la entidad, una grabación es quien los atiende y los va dirigiendo mecánicamente en la operación sin obtener una atención personalizada, lo cual impide contar con información insuficiente y transparente. Relata, a modo de ejemplo, el caso de dos personas que tienen crédito con dicha entidad las cuales se encontraron con barreras de acceso a los alivios contemplados en el decreto legislativo. Concluyó presentando algunas propuestas para proteger de manera más eficaz a los estudiantes beneficiarios[30].

32. A continuación, se resumen las tres intervenciones que llegaron de forma extemporánea, esto es, luego de vencido el término de fijación en lista.

13. Asociación Colombiana de Usuarios de Préstamos Educativo (Acupe)[31]

33. El Secretario de Acupe[32], de forma general, manifestó su inconformidad con el Decreto Legislativo 467 de 2020. En su parecer, la gravedad de la situación exigía "*grandes soluciones*" y no las medidas que finalmente fueron adoptadas y que perpetúan un sistema que asimila los créditos educativos "*como si fueran un crédito comercial o de consumo*", en detrimento del derecho fundamental a la educación. Advierte que el periodo de gracia previsto en el numeral 1 "*no es un Auxilio o beneficio, lo único que contiene es un aplazamiento del pago de la cuota a cargo del beneficiario*". Solicita a la Corte eliminar el cobro de intereses y aumentar los plazos previstos por el decreto "*frente a un futuro incierto y que* [*se*] *agravaría frente a la especulación financiera del estado a través del Icetex*".

14. Universidad de los Andes[33]

34. La facultad de Derecho de la Universidad de los Andes allegó un concepto general elaborado por un grupo de 19 estudiantes de derecho, con la colaboración de varios de sus profesores[34]. La intervención se divide en dos partes. En la primera, advierten sobre la necesidad de que la Corte realice un

cartera para sus beneficiarios o de fortalecimiento de la educación superior; al pago de las obligaciones que el Icetex haya adquirido con dichos fines; a financiar las renovaciones o las adjudicaciones de nuevos créditos educativos o para otros objetivos similares".

[30] *(i)* Eliminar el cobro de interés sobre interés en los créditos; *(ii)* suspender, durante los 6 meses próximos, el cobro de intereses y de cuotas mensuales de los usuarios del Icetex y valorar una posterior condonación de la deuda; *(iii)* mantener los auxilios de manutención, alimentación y arriendo; *(iv)* suspender las tasas de interés de las líneas de crédito vigentes entre el Banco Mundial y el Icetex durante el periodo de la emergencia sanitaria y renegociar esa deuda; *(v)* acudir al artículo 168 del Plan Nacional de Desarrollo para obtener mayores fondos.

[31] Según informe de Secretaría, la intervención se recibió el 30 de abril de 2020.

[32] Fernando Luis Calao González.

[33] Según informe de Secretaría, la intervención se recibió el 08 de mayo de 2020.

[34] Intervención suscrita por Isabel Cristina Jaramillo Sierra, profesora de la facultad de Derecho.

control integral de los decretos legislativos expedidos en desarrollo del Decreto legislativo 417 de 2020, que declaró el Estado de emergencia. Además, piden a la Corte que revise los decretos ordinarios dictados por el Gobierno nacional y las resoluciones expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, que han ordenado las medidas de aislamiento preventivo obligatorio o cuarentena, por su impacto sobre los derechos fundamentales.

35. En la segunda parte, se pronuncian sobre varios decretos legislativos dictados en vigencia de la actual emergencia. Respecto del Decreto Legislativo 467 de 2020, aseguran, sin presentar una argumentación adicional, que la norma satisface los requisitos materiales.

15. Pueblo indígena Yukpa[35]

36. Seis gobernadores indígenas del Pueblo Yukpa[36] presentaron una intervención conjunta en la que solicitan se declare la inconstitucionalidad del Decreto declaratorio 417 de 2020, así como de todas las subsiguientes normas que desarrollan medidas excepcionales. Lo anterior, puesto que -aseguran- son normas "*claramente y altamente discriminatorios y racistas con el Pueblo Indígena Yukpa y en general con todos los pueblos indígenas en Colombia*".

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

37. El Procurador General de la Nación[37], en ejercicio de sus competencias, allegó el concepto de rigor, mediante el cual solicita declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 467 de 2020. Explica que la norma cumple claramente las condiciones formales de validez, en la medida en que se encuentra firmado por el Presidente y sus ministros, tiene una motivación expresa y fue expedido dentro de la vigencia del estado de emergencia económica.

38. Según la Vista Fiscal, también concurren los requisitos materiales de validez. Existe *conexidad externa*, en tanto las normas tienen una relación exclusiva, directa y específica con el estado de emergencia declarado para conjurar los efectos que generarán las medidas sanitarias adoptadas para evitar y mitigar la expansión del contagio del Covid-19. Dichos efectos tendrán un impacto directo en los ingresos de las familias colombianas y afectarán el cumplimiento de sus obligaciones crediticias. Asimismo, considera que se cumple la exigencia de *conexidad interna* porque el plan diseñado para los usuarios del Icetex detalla la tipología de auxilios que se podrán conceder en atención a la calidad del beneficiario, y determina la fuente para su financiación. Añade que esta regulación no incide negativamente en el núcleo esencial de los derechos fundamentales ni impone restricciones sobre las garantías intangibles, y por ende, satisface los juicios de *prohibición de arbitrariedad* e *intangibilidad*. Destaca que el decreto legislativo se encarga de contribuir a la superación de los obstáculos que la pandemia puede generar en el acceso y la permanencia en la educación superior. De igual forma, sostiene que las medidas

[35] Según informe de Secretaría, la intervención se recibió el 18 de mayo de 2020.
[36] Pueblo seminómada ubicado principalmente en la Serranía del Perijá, frontera con Venezuela.
[37] Fernando Carillo Flórez.

estructuran un plan de auxilios educativos para los usuarios del Icetex que no restringe la competencia del Congreso para reformar, adicionar, o derogar el conjunto de disposiciones normativas, por lo tanto, supera el juicio de *no contradicción específica*.

39. De otra parte, el Procurador estima que el decreto legislativo supera los juicios de *finalidad* y *motivación suficiente*, toda vez que su contenido busca conjurar e impedir la extensión de los efectos sociales y económicos generados por el Covid-19 en los hogares de los usuarios; y para ello, es necesario crear un plan de auxilios, tal como quedó consignado en la parte motiva. Los juicios de *necesidad* y *subsidiariedad* también son superados pues la norma "*pone a disposición de la comunidad beneficiaria medidas necesarias y que se pueden resumir en la flexibilización de las condiciones de pago y en el acceso a los créditos ofertados, con lo que protege la condición de usuario del Icetex, al efectivizar un derecho constitucionalmente reconocido como lo es el derecho a la educación*". En lo referente al requisito de *incompatibilidad* explica que la legislación ordinaria no prevé auxilios idóneos para este tipo de circunstancias.

40. Finalmente, para el Ministerio Público el presupuesto de *proporcionalidad* se encuentra verificado, dado que las acciones emprendidas resultan adecuadas frente a la situación económica y social generada por la emergencia, al permitir un alivio efectivo de las obligaciones crediticias. Agregó que al destinar los excedentes de fondos a la financiación del plan de auxilios se aminora el riesgo de incumplimiento del pago de los créditos, y se garantiza simultáneamente el acceso de nuevos beneficiarios. Con ello se contribuye al goce del derecho a la educación y la facilitación de mecanismos financieros. Por último, sostuvo que el Decreto cumple con el requisito de *no discriminación* en tanto no impone tratos diferenciados. Destaca que los alivios están previstos para todos los beneficiarios del Icetex, enfocándose en la población con mayor vulnerabilidad socioeconómica y mayor nivel de riesgo de incumplimiento, con lo cual queda descartado cualquier trato sospechoso.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

41. En esta ocasión le corresponde a la Sala Plena decidir definitivamente sobre la constitucionalidad[38] 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*".

42. La norma *sub examine*, se profiere en desarrollo del Decreto 417 de 2020, "*por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional"*, el cual fue declarado exequible por esta Corporación mediante la Sentencia C-145 de 2020.

1. Materia objeto de análisis y estructura de la decisión

[38] Constitución Política, artículos 215 (parágrafo) y 241 (7).

43. El Decreto Legislativo 467 de 2020 está integrado por tres disposiciones. El artículo primero consagra un Plan de Auxilios Educativos para los beneficiarios del Icetex afectados por las consecuencias negativas derivadas del Covid-19, compuesto por cuatro medidas: *(i)* periodo de gracia; *(ii)* reducción transitoria de intereses; *(iii)* ampliación de plazos en los planes de amortización y *(iv)* la posibilidad de solicitar nuevos créditos sin la exigibilidad de un codeudor. El artículo 2º autoriza al Icetex a emplear los excedentes del Título de Ahorro Educativo (TAE) para apalancar el referido Plan de Auxilios. Finalmente, el artículo 3º fija la vigencia de la norma a partir de su fecha de publicación.

44. Vistas en conjunto, dichas disposiciones están orientadas hacia una única medida: brindar un alivio de urgencia a los beneficiarios del Icetex afectados por la pandemia. Sin embargo, para abordar el análisis material del decreto legislativo de una forma más clara, la Sala Plena divide su contenido en dos ejes temáticos: el primero tiene que ver con el *Plan de Auxilios* propiamente dicho, es decir con el conjunto de medidas previstas para apoyar a los beneficiarios del Icetex y reducir el impacto de la pandemia en el cumplimiento de sus obligaciones crediticias. Está integrado por el artículo 1º, con excepción del parágrafo 1º. El segundo eje se refiere a los *fondos* dispuestos para soportar financieramente el plan, e incluye al artículo 2º, y el parágrafo 1º del artículo 1º que versan sobre la consecución de recursos.

45. Para desarrollar lo anterior, esta providencia comienza por *(i)* hacer una caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica, social y ecológica; luego *(ii)* explica el alcance del control judicial; *(iii)* aborda las modificaciones al presupuesto general en el marco del Estado de emergencia; y *(iv)* realiza una breve descripción del derecho fundamental a la educación y los desafíos que supone su garantía en contextos de emergencia. A partir de lo anterior, la sentencia revisará la constitucionalidad del Decreto Legislativo 467 de 2020, en su aspecto *(v)* formal y *(vi)* material.

2. Caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del Estado de emergencia económica, social y ecológica[39]

46. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del Estado de emergencia económica, social y ecológica regulado en el artículo 215 de la Constitución Política. Igualmente se ha esforzado por precisar las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración este tribunal a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reitera los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el

[39] Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-136 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería; C-145 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-224 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-225 de 2009. M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez; C-226 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-911 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-223 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-241 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-671 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos; C-701 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto legislativo 559 de 2020 sometido a su consideración en esta oportunidad.

47. La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. Con apoyo en esas disposiciones, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: *(i)* Guerra exterior, *(ii)* Conmoción interior y *(iii)* Emergencia económica, social y ecológica.

48. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles que supone *"el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia*"[40], así como que "*el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad*"[41].

49. La naturaleza *reglada*, *excepcional* y *limitada* de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 -en adelante LEEE-[42], así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial[43].

50. La Constitución dispone un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción, tales como *(i)* la autorización del Senado para la declaratoria del Estado de guerra exterior; *(ii)* el concepto favorable del Senado para la segunda prórroga del Estado de conmoción interior; *(iii)* las reuniones del Congreso por derecho propio; *(iv)* los informes que debe presentar el Gobierno nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución; y, finalmente, *(v)* la competencia del Congreso para establecer la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, o que constituya grave calamidad pública, sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

51. La Constitución también establece el control judicial constitucional automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de

---

[40] Sentencia C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, citando a su vez la Sentencia C-216 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.
[41] *Ibídem*.
[42] El carácter reglado, excepcional y limitado se refleja en varios requerimientos: *(i)* la Constitución prevé específicas causales para decretar los estados de excepción; *(ii)* la regulación de los estados de conmoción interior y de emergencia económica, social y ecológica, se funda en el principio de temporalidad (precisos términos para su duración); y *(iii)* la Constitución dispone limitaciones materiales estrictas para los estados de excepción, tales como que (a) los civiles no sean juzgados por autoridades militares (Art. 213 de la CP), (b) los derechos humanos no puedan ser limitados (Art. 93 de la CP) y (c) el derecho internacional humanitario debe ser respetado (Art. 214 de la CP).
[43] El control judicial está a cargo de la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, según lo dispone el numeral 7 del artículo 241 de la Carta Política, y del Consejo de Estado, tal como lo dispone el numeral 8 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, al prescribir que le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado "[e]*jercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción*".

excepción, según lo dispuesto en los artículos 212 a 215, el cual está desarrollado por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

52. A la luz del artículo 215 de la Constitución, el Estado de emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: *(i)* perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que *(ii)* constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como *"una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella*". La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

53. Este Tribunal ha señalado que "*los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastrocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales*"[44]. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o "*accidentes mayores tecnológicos*"[45].

54. Desde la expedición de la Constitución Política, se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por distintas razones: *(i)* la fijación de salarios de empleados públicos[46]; *(ii)* la crisis en el servicio público de energía eléctrica[47]; *(iii)* desastres naturales[48]; *(iv)* la revaluación del peso frente al dólar[49]; *(v)* el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito[50]; *(vi)* las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público[51]; *(vii)* los servicios públicos de

[44] Sentencia C-216 de 1999. M.P. Antonio Barrera Carbonell.
[45] La Corte ha aclarado que el estado de excepción previsto en el artículo 215 puede tener diferentes modalidades, dependiendo de los hechos que motiven su declaratoria. Así, se procederá a declarar la emergencia económica, cuando los hechos que dan lugar a la declaración se encuentren relacionados con la perturbación del orden económico; social, cuando la crisis que origina la declaración se encuentre relacionada con el orden social; y ecológica, cuando sus efectos se proyecten en este último ámbito. En consecuencia, también se podrán combinar las modalidades anteriores cuando la crisis que motiva la declaratoria amenace con perturbar estos tres órdenes de forma simultánea, quedando, a juicio del Presidente de la República, efectuar la correspondiente valoración y plasmarla así en la declaración del estado de excepción.
[46] Decreto 333 de 1992.
[47] Decreto 680 de 1992.
[48] Decretos 1178 de 1994, 195 de 1999, 4580 de 2010 y 601 de 2017.
[49] Decreto 80 de 1997.
[50] Decreto 2330 de 1998.
[51] Decretos 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

la seguridad social y la atención en salud[52]; y, por último, *(viii)* la situación fronteriza con Venezuela[53].

55. El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica sólo puede llevarse a cabo "*por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario".* A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del estado de emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser *(i)* motivados; *(ii)* firmados por el Presidente y todos los ministros; *(iii)* destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Igualmente *(iv)* deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de emergencia y *(v)* podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar 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.

56. Dicha disposición señala que el decreto que declare el Estado de emergencia debe indicar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y convocar al Congreso de la República, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que *(i)* examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; *(ii)* podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, *(iii)* se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno nacional.

3. Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del Estado de emergencia económica, social y ecológica[54]

3.1 Consideraciones generales

57. Los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad que impone la Carta Política, a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa competencia no sea omnímoda ni arbitraria. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción, como aquellos que prevén las medidas

[52] Decreto 4975 de 2009.
[53] Decretos 2963 de 2010 y 1170 de 2011.
[54] Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias.

legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como *decretos de desarrollo*. Estos requisitos y condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos y el texto superior. Ello, bajo el entendido que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero en todo caso sometidos a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

58. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integradas al parámetro de constitucionalidad: *(i)* las disposiciones de la Carta Política que regulan los estados de excepción (Arts. 212 a 215); *(ii)* el desarrollo de esas reglas, previstas en la LEEE-; y *(iii)* las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales (*derechos intangibles*) (Arts. 93.1 y 214 de la CP). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como lo ha indicado este Tribunal *(i)* obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción; y *(ii)* exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

3.2 Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

59. La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del Estado de emergencia tiene dos facetas: formal y material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno nacional.

60. El examen formal del decreto legislativo exige verificar, en su orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: *(i)* la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus ministros; *(ii)* la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y *(iii)* la existencia de motivación. Igualmente en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

61. El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. La práctica decisional de este Tribunal evidencia algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. Si bien tales diferencias no han afectado el rigor del control constitucional, es oportuno unificar su alcance a fin de enunciar y caracterizar cada uno de los juicios indicando, adicionalmente, el orden en que deben ser aplicados.

62. El **juicio de finalidad**[55] está previsto por el artículo 10 de la LEEE[56]. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos[57].

63. El **juicio de conexidad material**[58] está previsto por los artículos 215 de la Constitución[59] y 47 de la LEEE[60]. Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: *(i)* ***interno***, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente[61] y *(ii)* ***externo***, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia[62].

64. El **juicio de motivación suficiente**[63] ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el

---

[55] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; C-437 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; y C-434 de 2017 M.P. Diana Fajardo Rivera, entre otras.

[56] Ley 137 de 1994, 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.*"

[57] Sentencia C-724 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas. "*Las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia*". Sentencia C-700 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz. El juicio de finalidad "(...) *es una exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta*".

[58] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-517 de 2017. M.P. Iván Escrucería Mayolo; C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-437 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; y C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

[59] Constitución Política. Artículo 215: "*Estos decretos deberán 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*".

[60] Ley 137 de 1994, artículo 47. "*Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado*".

[61] Sentencia C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo. "*La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente*". En este sentido, ver, también, la Sentencia C-434 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[62] Sentencia C-724 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. "*La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron*". En este sentido, ver, también, la Sentencia C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero.

[63] El juicio de motivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte en las sentencias C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-434 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera; C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-241 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-227 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-224 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-223 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas[64]. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas[65], siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los "*decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales*"[66].

65. El **juicio de ausencia de arbitrariedad**[67] tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.[68] La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: *(i)* no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales[69]; que *(ii)* no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, *(iii)* que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento[70].

66. El **juicio de intangibilidad**[71] parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter "intocable" de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos 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; los principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a

---

[64] Sentencia C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido. En la providencia se reiteran las consideraciones de las sentencias C-722 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán y C-194 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
[65] Al respecto, en la Sentencia C-753 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, la Corte Constitucional sostuvo que "*en el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique*".
[66] Ley 137 de 1994, "*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*", artículo 8.
[67] Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las sentencias C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-434 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera; C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-241 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-227 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez; y C-224 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[68] Sentencia C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido, en la cual se reiteran las consideraciones de las sentencias C-723 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-742 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.
[69] Artículo 7º de la Ley 137 de 1994. "*Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades*".
[70] Sentencia C-149 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada, entre otras, en las sentencias C-224 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-241 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
[71] El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las sentencias C-517 de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo; C-468 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos; C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-751 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-723 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-700 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

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; y el derecho al *habeas corpus*. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

67. El **juicio de no contradicción específica**[72] tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos *(i)* no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y *(ii)* no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia económica, social y ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 48 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

68. El **juicio de incompatibilidad**[73], según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

69. El **juicio de necesidad**[74], previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse *(i) de* ***la necesidad fáctica o idoneidad***, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y *(ii)* de la ***necesidad jurídica o subsidiariedad*** que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

70. El **juicio de proporcionalidad**[75], que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de

[72] Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-437 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; C-434 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera; C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; y C-723 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[73] Esta Corporación se ha referido a este juicio en las sentencias C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-434 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera; C-136 de 2009. M.P. Jaime Araujo Rentería; C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; y C-723 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[74] Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las sentencias C-517 de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo; C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; C-437 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[75] Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-227 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-225 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-911 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-224 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-145 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; y C-136 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería.

proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

71. El **juicio de no discriminación**[76], el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE[77], exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas[78]. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados[79].

4. Las modificaciones al presupuesto general de la Nación en los estados de excepción

72. La Constitución establece, como regla general, que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni trasferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales (Art. 345). Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. De este modo, la Corte ha considerado que rige el principio de legalidad del presupuesto o la reserva de ley para su expedición, modificación o adición, en virtud de la trascendencia del principio democrático en la adopción de las decisiones sobre el uso y destinación de los recursos públicos[80].

73. Al consagrar estos mandatos, sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo que, en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones

---

[76] Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-701 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-672 de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-671 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos; C-227 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-224 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-136 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería.

[77] *"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 (...)"*.

[78] Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo, pues de conformidad con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos "*la ley prohibirá toda discriminación*".

[79] En este sentido, en la Sentencia C-156 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo), esta Sala explicó que el juicio de no discriminación pretende hacer efectivo *"el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas".*

[80] *Cfr*. Sentencias C-625 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-006 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa; Sentencia C-192 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-685 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero; y C-685 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción.

74. En concordancia con lo anterior, el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación señala que los créditos adicionales y traslados al presupuesto general de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale y que la fuente de gasto público será el decreto declaratorio del respectivo estado de excepción. De manera complementaria, el artículo 84 del mismo Estatuto indica que, conforme a lo establecido en la Constitución, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al presupuesto general de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los 8 días siguientes a su realización, para el correspondiente control político.

75. En este orden de ideas, al Ejecutivo le asiste la competencia, de un lado, para generar créditos adicionales a los contemplados en la ley de presupuesto aprobada por el Legislador y, del otro, para llevar a cabo traslados al interior del mismo presupuesto general, con el objeto de solventar y financiar las medidas tendientes a controlar los efectos de la crisis a la que se refiere el respectivo estado de excepción. La jurisprudencia constitucional ha clarificado, a este respecto, la distinción entre las operaciones presupuestales relacionadas con *traslados* de partidas y aquellas modificaciones que suponen una creación de *créditos adicionales* a los inicialmente previstos, como formas diversas de injerencia excepcional en la organización de los gastos públicos durante una vigencia fiscal, por parte del Presidente de la República[81].

76. La generación de *créditos adicionales* a los inicialmente incorporados en el presupuesto implica nuevas apropiaciones, que se abren en el curso de la correspondiente vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del presupuesto. Tales adiciones dan lugar a nuevas rentas que, a su vez y en la misma proporción, se contabilizan en el presupuesto, como las derivadas de la emisión de bonos o de nuevos tributos[82]. Por el contrario, los *traslados* ocurren en todos aquellos eventos en los cuales, sin modificar de ninguna manera la sumatoria total de las rentas, se decide en el mismo marco del presupuesto, cambios, tanto cuantitativos, como de destinación de dos o más partidas presupuestales. En estas hipótesis, se efectúa un crédito a través del cual se

[81] En la Sentencia C-685 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) la Corte subrayó: "*11. En ese orden de ideas, si debido a naturales cambios económicos o de prioridades, el Gobierno necesita modificar la destinación de determinadas apropiaciones fiscales, crear nuevas o aumentar el monto de las existentes, debe recurrir a los llamados créditos adicionales y traslados presupuestales. En virtud de los primeros, se busca aumentar la cuantía de una determinada apropiación (créditos suplementales) o crear una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original (créditos extraordinarios). En virtud de los traslados, se disminuye el montante de una apropiación (contracrédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito), por lo cual esta Corporación ya había indicado que en estas operaciones "simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas) o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones*". En el mismo sentido, ver la Sentencia C-483 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[82] *Cfr*. Sentencias C-947 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-148 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

incorpora o adiciona un gasto y, correlativamente, un contracrédito que disminuye una de las partidas originales del presupuesto[83].

77. Esta Corporación ha precisado que en los eventos en los cuales el Presidente de la República incluye créditos adicionales en el presupuesto, la fuente de los recursos ha de encontrarse previamente determinada y, de haber sido un decreto legislativo, este será objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Por su parte, en la medida en que los traslados presupuestales pretenden cambiar la destinación de partidas específicas, con el propósito de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, el control de constitucionalidad recae en la revisión automática del decreto legislativo que los introduzca, a partir de la conexidad entre los citados traslados y las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción, así como la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas.

78. Este último análisis implica el estudio, tanto de la nueva destinación de los recursos, como el examen de la forma en que se afectan las partidas que se disminuyen[84]. De la misma manera, incluye la constatación de que los traslados presupuestales que se disponen no supongan la transgresión de límites constitucionales a la modificación del presupuesto, como ocurre con el gasto público social que, según el artículo 349 de la Constitución Política, excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, tiene prioridad sobre cualquier otra asignación[85].

79. En todo caso, si bien la jurisprudencia constitucional ha considerado de manera uniforme y reiterada que durante la vigencia de los estados de excepción el Gobierno nacional está facultado para modificar el presupuesto general de la Nación a través de la expedición de decretos legislativos, todas las medidas que en el marco de esta facultad se tomen deben respetar los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, no discriminación y demás requisitos señalados en la Ley 137 de 1994 que regula los estados de excepción.

5. El derecho fundamental a la educación superior y los desafíos que supone el contexto de emergencia para su garantía

80. El artículo 67 de la Constitución consagra la educación como "*un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura*". Así, el constituyente previó la importancia que esta tenía tanto para el desarrollo del individuo como de la sociedad en su conjunto.

---

[83] En la Sentencia C-206 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell, reiterada en la Sentencia C-947 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte refirió: "*[e]n el traslado presupuestal, como se dijo, simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas) o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones. // Con el empleo de esta figura no se produce un incremento en la magnitud global del presupuesto, sino que tan solo se transfieren partidas de unos renglones debidamente apropiados a otros que no lo fueron o cuya apropiación es insuficiente para cubrir los compromisos asumidos*".

[84] *Cfr*. Sentencias C-947 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-148 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[85] Sentencia C-146 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

81. La educación es un *servicio público que tiene una función social*[86], cuya prestación está a cargo de entidades públicas o particulares, pero siempre bajo la inspección y vigilancia del Estado, con el fin de velar por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física[87]. De lo anterior se derivan, entre otras, las siguientes consecuencias[88]: *(i)* La obligación estatal de proporcionarla de forma eficiente y continua, cumpliendo con los principios de "*universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población* […] *vulnerable*"[89]; y *(ii)* la asignación prioritaria de recursos públicos[90].

82. La educación también es un presupuesto para la efectividad de otros derechos[91]. No es gratuito que se le reconozca como "*el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos*"[92]. La educación guarda una estrecha relación con la dignidad, en sus distintas facetas[93]. En primer lugar, se erige como un "*un presupuesto esencial para poder desarrollar los proyectos de vida de cada persona*"[94] en tanto fomenta la autonomía del individuo y le brinda herramientas tanto técnicas como humanistas para destrabar su potencial[95] y emprender su propio plan de vida ("*vivir como se quiera"*). Por otro lado, la educación también tiene que ver con las condiciones materiales de una vida digna ("*vivir bien"*) puesto que es "*el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades*"[96]. Desde muy temprano, esta Corporación entendió que un sistema equitativo de educación permite a las personas una "*oportunidad invaluable para el desarrollo de las capacidades humanas*"[97] que luego serán cruciales para derivar su sustento y el de su familia. Para la Corte resulta innegable que "*en la medida en que la persona tenga igualdad de posibilidades educativas, tendrá igualdad de oportunidades en la vida*"[98].

83. Un sistema educativo de calidad, universal y accesible permite superar paulatinamente las desigualdades y romper el ciclo que condena desde el inicio a algunas personas a una espiral de pobreza y marginalización. La educación

[86] Constitución Política, artículo 67, inciso 1º.
[87] Sentencia C-003 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.
[88] Ver sentencias C-003 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez y C-520 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.
[89] Sentencias C-376 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-743 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-806 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
[90] Sobre el gasto público social en la Constitución, ver artículos 334 y 366. En Sentencia C-520 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa) la Sala Plena explicó por qué la educación debía recibir una asignación prioritaria del gasto. Idea reiterada recientemente por la Sentencia T-106 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.
[91] Sentencia C-003 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez. Cita original con pies de página.
[92] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés). Observación General No. 11 (derecho a la educación primaria), consideraciones que luego fueron incorporadas por la Observación General No. 13 (derecho a la educación).
[93] En Sentencia T-881 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), se sintetizó el concepto de dignidad humana en tres dimensiones; *vivir como quiera, vivir bien y vivir sin humillaciones*.
[94] Sentencia T-106 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.
[95] Constitución Política, artículo 67. Ver también Ley 30 de 1992, artículo 1.
[96] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés). E/C.12/1999/10. 8 de diciembre de 1999. Citada en Sentencia C-003 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.
[97] C-520 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.
[98] Sentencia T-002 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

alberga el potencial de convertirse en "*el gran nivelador*" de las sociedades[99], y por ello, representa "*un elemento estructural del Estado Social de Derecho, fundamental para lograr un orden político, económico y social justo*"[100]. Incluso, a nivel global, está "*cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer*"[101].

84. Respecto al alcance de este derecho, la Corte señaló desde sus primeros fallos[102] que su *núcleo esencial* está representado por el *acceso* y *permanencia* en el sistema educativo[103]. En jurisprudencia más reciente, sin embargo, la Corte ha incorporado la metodología elaborada por el Comité DESC de las Naciones Unidas en la Observación General No. 13[104], que plantea la existencia de cuatro componentes estructurales, así:

> "(i) la *asequibilidad* o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (ii) la *accesibilidad*, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la *adaptabilidad*, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la *aceptabilidad*, la cual hace alusión a la calidad de la educación"[105].

85. Desde un inicio, los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)[106] dieron lugar a un amplio debate sobre el tipo de obligaciones legales que derivaban para los Estados. Incluso, algunos cuestionaron su exigibilidad judicial por cuanto su implementación supondría una elevada inversión de recursos que no todos los países estarían en condiciones de cumplir. Esta distinción finalmente se zanjó en el derecho internacional y en la jurisprudencia

---

[99] Education the "*great equalizer of the conditions of men*". Frase atribuida a Horace Mann, pionero de la educación pública en los Estados Unidos de América, durante el siglo XIX. Información obtenida de https://www.britannica.com/topic/Education-The-Great-Equalizer-2119678 En esta misma dirección, la jurisprudencia ha descrito la educación como "*un instrumento para la construcción de la equidad social*", en la Sentencia C-170 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Idea reiterada en términos semejantes en las sentencias T-787 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-106 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[100] Sentencia C-003 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez. Cita original con pies de página.

[101] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés). Observación General No. 13 (derecho a la educación) E/C.12/1999/10. 8 de diciembre de 1999.

[102] Ver Sentencias T-571 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz; T-585 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-620 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero; y T-452 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.

[103] Sentencia C-520 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

[104] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés). Observación General No. 13. E/C.12/1999/10. 8 de diciembre de 1999. Este documento ha sido citado en múltiples ocasiones por la jurisprudencia, por ejemplo, en sentencias C-003 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez; C-520 de 2016. M.P. María Victoria Calle; y C-654 de 2007. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[105] Sentencia C-520 de 2016. M.P. María Victoria Calle. Cita original con pies de página.

[106] Por facilitar la redacción, esta sentencia se refiere de forma indistinta a los DESC o derechos sociales, sin desconocer las diferencias que existen entre estas categorías.

constitucional[107], al reconocer la *interdependencia* e *indivisibilidad* entre los derechos humanos, así como las facetas prestacionales que todo derecho puede tener[108]; sin ignorar que existen distintos tipos de obligaciones y que aquellas de naturaleza *progresiva* exigen un mayor margen de acción al Legislador.

86. Los DESC siempre han enfrentado el desafío de la restricción presupuestal, ya sea en forma de crisis financiera global, deuda soberana nacional, emergencia sanitaria, recesión, conflicto armado, entre otros. Pero es por esto mismo que el bloque de constitucionalidad[109] ofrece un valioso parámetro de control, el cual se ha venido construyendo a partir de los escenarios de crisis y escasez que dificultan el cumplimiento de los compromisos. El artículo 2º del PIDESC[110] y el artículo 1º del Protocolo de San Salvador[111] definen, en términos similares, la naturaleza de las obligaciones de los Estados con respecto a los derechos sociales. Según la interpretación de sus órganos autorizados, de allí se derivan cuatro mandatos principales: *(i)* el deber de progresividad; *(ii)* la utilización de los máximos recursos; *(iii)* obligaciones de inmediato cumplimiento; y *(iv)* unos mínimos esenciales de protección[112]. Por su importancia, la Sala Plena procede a reiterar el alcance de estas obligaciones.

87. *Deber de progresividad*. La principal obligación en lo que atañe a los DESC es su implementación progresiva. Ello implica reconocer que su garantía plena no podrá lograrse en un breve período de tiempo, y que los países enfrentan distintas realidades y limitaciones. Sin embargo, esto no equivale a una cláusula vacía de contenido y exigibilidad. Su verdadera razón de ser es consagrar "*una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo*"[113], en el entendido que los derechos sociales constituyen una condición esencial para la democracia, el Estado de Derecho y el desarrollo sostenible[114]. Como contrapartida de este deber, se desprende que toda medida de carácter restrictivo o regresivo resulta, en principio, ilegítima y deberá justificarse. Para ello, le corresponde al Gobierno sustentar que la medida regresiva ha sido adoptada de forma transparente, tras un cuidadoso análisis de las alternativas, con el debido análisis de impacto sobre los derechos, así como con la más eficiente utilización de los máximos recursos disponibles[115].

---

[107] Sobre la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos en la Corte Constitucional, ver sentencias C-288 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-753 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo; C-520 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa, entre otras.

[108] Sentencia C-520 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

[109] Principalmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en 1966 y ratificado mediante la Ley 74 de 1968, y la interpretación autorizada que ha hecho su Comité. A nivel regional, se tendrá en cuenta el "*Protocolo de San Salvador*" de 1988, ratificado mediante Ley 319 de 1996.

[110] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en 1966 y ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968

[111] Protocolo de San Salvador de 1988, ratificado por Colombia mediante la Ley 319 de 1996.

[112] Este recuento se basa principalmente en la Observación General No. 3, realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés). Consideraciones reiteradas en la Observación General No. 13 con respecto al derecho a la educación superior.

[113] Observación General No. 3, realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

[114] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. Resolución 01/2020. Adoptado por la CIDH el 10 de abril de 2020. pág. 5. Disponible en https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/073.asp

[115] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado del 20 de marzo de 2020. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/060.asp La jurisprudencia también ha desarrollado el principio de progresividad en sentencias C-486 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; C-046 de 2018.

88. *Utilización de los máximos recursos disponibles*. De la mano del concepto de progresividad está la obligación de acudir a los máximos recursos disponibles. Por supuesto, esto requiere una valoración acorde con las condiciones reales y actuales de un determinado país. Pero también incluye los recursos que eventualmente pone a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia recíproca. De igual forma se desprende que los Estados no solo deben utilizar los recursos existentes, sino que también deben generar nuevos fondos de manera sostenible cuando los primeros no sean suficientes[116]. En síntesis, le corresponde al Estado demostrar que ha hecho todo lo posible para movilizar los recursos a su alcance, incluso en tiempos de crisis.

89. *Obligaciones de inmediato cumplimiento*. Aunque los DESC implican una realización paulatina, también es innegable que imponen obligaciones con *efecto inmediato*. La primera se deriva del compromiso expreso de "*adoptar medidas*". Así pues, con independencia de la realización progresiva y del tiempo que ello pueda tomar, el Estado tiene el deber de actuar decididamente a través de medidas "*deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones*"[117]. La total inacción o falta de planeación no es una opción válida. La segunda obligación inmediata consiste en que los derechos se garanticen "*sin discriminación*". Aún en la situación más precaria, los escasos recursos que pueda reunir un Estado deben ser distribuidos sin que haya una diferencia de trato injustificado. Para ello, es clave aplicar "*perspectivas interseccionales*" que permitan prestar atención a las necesidades particulares los grupos históricamente excluidos o en especial riesgo de quedar rezagados, y al impacto diferenciado de las medidas en los derechos de estas comunidades[118]. Lo anterior exige una comprensión profunda y sutil de los diversos sectores poblacionales y del contexto en el que se ha de adoptar una medida concreta[119], pues la invocación abstracta a la igualdad puede también ocultar tratos discriminatorios en determinados contextos.

90. *Mínimos esenciales*. La realización plena de un derecho puede ser difícil de alcanzar. Mientras tanto, le corresponde a cada Estado asegurar la satisfacción

---

M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-028 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y C-294 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

[116] *Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos.* ONU. Informe del Experto Independiente. Principio 9. Disponible en https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/40/57

[117] Observación General No. 3, realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

[118] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. Resolución 01/2020. Adoptado por la CIDH el 10 de abril de 2020. pág. 7. Disponible en https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/073.asp Recientemente, la Comisión explicó que "*Localmente, procesos pandémicos producen impactos desproporcionados sobre poblaciones con mayores dificultades de acceso a estructuras sanitarias y tecnologías de atención a la salud dentro de los países, como pueblos indígenas, campesinado, personas migrantes, personas privadas de la libertad, grupos sociales en las periferias de las ciudades y los grupos económicos desatendidos por las redes de seguridad social, como son las y los trabajadores del sector informal o personas en situación de pobreza o de calle"*. Comunicado del 20 de Marzo de 2020. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/060.asp O como lo propuso el Secretario General de la ONU "*no dejar nadie atrás*" (*leaving no one behind*). *Shared responsibility, global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19*. Disponible en www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/launch-report-socio-economic-impacts-covid-19

[119] *Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos.* ONU. Informe del Experto Independiente. Principio 7. Disponible en https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/40/57

de por lo menos *niveles esenciales* de cada uno de los derechos, pues de lo contrario se deriva, *prima facie*, su incumplimiento. Un Estado solo podrá excusarse válidamente, demostrando que ha actuado diligentemente para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, tales mínimos esenciales[120].

91. Los mandatos aquí resumidos sintetizan un compromiso global por el respeto, la protección y la garantía de los derechos sociales. Las obligaciones de naturaleza *progresiva* exigen conceder un mayor grado de acción al Legislador (sea ordinario o extraordinario) para que este pueda elegir el mejor conjunto de medidas para lograr su objetivo. Pero tal deferencia no equivale a la ausencia de control constitucional. El legislador debe demostrar que, pese a las restricciones presupuestales, ha actuado lo más eficazmente posible, empleando todos los recursos disponibles, con miras a lograr la garantía de los derechos, sin discriminación y con sujeción a unos mínimos de satisfacción.

92. Sin embargo, la pandemia por Covid-19 trae consigo un desafío sin precedentes que este Tribunal no puede pasar por alto. Precisamente, en Sentencia C-145 de 2020, al revisar la declaratoria de emergencia, se evidenció cómo la pandemia genera profundas y trascendentales afectaciones económicas y sociales en todos los sectores de la vida pública y privada. Sumado a un alto grado de incertidumbre al que está expuesto no solo nuestro país sino el mundo entero, intentando encontrar cuál es la mejor estrategia para enfrentar el contagio, la forma de mitigarlo y de aliviar sus daños. No es exagerado pensar que esta emergencia es más grave, más incierta y, por ahora, más duradera, que otras que hemos vivido en las últimas décadas[121].

93. Ello por supuesto repercute en la accesibilidad y disfrute de derechos como la educación, que requieren un alto grado de apalancamiento público, el cual se ve comprometido por el devastador impacto que la emergencia podría tener sobre las finanzas públicas. Las estrictas medidas que están aplicando los países para contener el avance del virus, aunque necesarias, también están empujando los sistemas económicos hacia "*una parálisis sin precedentes de la que no se saldrá de forma fácil ni automática*"[122].

94. La crisis actual, además, pone en evidencia problemas estructurales de las sociedades que en tiempos de emergencia se exacerban. Nuestro continente de por sí "*es la región más desigual del planeta, caracterizada por profundas brechas sociales en que la pobreza y la pobreza extrema constituyen un problema transversal a todos los Estados de la región*"[123]. Problemática de la cual no escapan nuestros sistemas de educación, los cuales "*ya se enfrentaban a retos no resueltos como un crecimiento sin calidad, inequidades en el acceso*

---

[120] Observación General No. 3, realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
[121] Intervención de la Universidad de los Andes. pág. 6.
[122] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Coronavirus (COVID-19): Acciones conjuntas para ganar la guerra. Disponible en https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119692-rdbcybywnc&title=Coronavirus_COVID-19_Acciones_conjuntas_para_ganar_la_guerra
[123] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. Resolución 01/2020. Adoptado por la Comisión el 10 de abril de 2020. Pág. 5. Disponible en https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/073.asp

y en los logros o la pérdida progresiva de financiamiento público"[124]. Esto nos lleva a reconocer una dura realidad: pudimos haber estado mejor preparados[125]. Si bien es cierto que la pandemia es por definición un fenómeno de alcance planetario, también es innegable que sus impactos golpean con mayor severidad a las sociedades atravesadas por la pobreza y la exclusión.

95. El contexto descrito es sumamente complejo en tanto que a las dificultades que ya enfrentaba la sociedad colombiana en materia de acceso a la educación, se suma el impacto económico y social de la pandemia, cuyas consecuencias podrían ser severas e imposibles de prever con certeza. Ante este panorama, considera la Corte necesario sentar dos premisas para orientar su análisis: *(i)* la importancia de ratificar el compromiso con los derechos fundamentales y la vigencia del orden constitucional; *(ii)* el reconocimiento de un margen razonable de apreciación al Gobierno nacional que le permita actuar y escoger entre las mejores alternativas posibles para conjurar la crisis o impedir la agravación de sus efectos.

96. En primer lugar, una respuesta integral basada en los derechos y principios constitucionales[126] es clave, ahora más que nunca, para superar tan difícil situación. Es indispensable reafirmar que "*la dignidad y los derechos humanos sean los pilares fundamentales de ese esfuerzo y no una consideración accesoria*"[127]. Los derechos no deben verse como un escollo; al contrario, son el fin último y parte de la respuesta estatal. En efecto, a esta Corte le fue confiada la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, tanto en situaciones de normalidad como de anormalidad[128]. Los estados de excepción no son una página en blanco que el Gobierno puede comenzar a redactar libremente, sino que se enmarcan en un libro común de compromisos, obligaciones y limitaciones -tanto nacionales como internacionales- que el Estado debe honrar.

97. Ahora bien, la misión encomendada al juez constitucional no debe convertirse en un muro infranqueable de premisas legales, construidas en abstracto e imposibles de sortear en la práctica. El juez debe ser sensible a las condiciones y limitaciones que enfrenta el Estado. La razonabilidad de una medida no debe juzgarse únicamente a la luz de las normas, desconociendo "*las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el*

---

[124] Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) órgano de expertos adscrito a la UNESCO. *COVID-19 y educación superior: De los efectos inmediatos al día después.* 06 de abril de 2020. pág. 11. Disponible en http://www.iesalc.unesco.org/2020/04/07/iesalc-insta-a-los-estados-a-asegurar-el-derecho-a-la-educacion-superior-en-igualdad-de-oportunidades-ante-el-covid-19/

[125] Secretario General de Naciones Unidas. "*Shared responsibility, global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19*". Disponible en https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/launch-report-socio-economic-impacts-covid-19

[126] En especial los pilares sobre los cuales se funda nuestro Estado Social de Derecho: el respeto por la dignidad, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general. Constitución Política, artículo 1º.

[127] Michelle Bachelet, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 06 de marzo de 2020. *Coronavirus: La respuesta debe basarse íntegramente en los derechos humanos, afirma Bachelet*. Disponible en https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25668&LangID=S En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que los esfuerzos de los Estados deben "*efectuarse en el marco del Estado de Derecho, con el pleno respeto a los instrumentos interamericanos de protección de los derechos humanos y los estándares desarrollados en la jurisprudencia*". Comunicado del 14 de abril de 2020 Disponible en http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/comunicados_prensa.cfm

[128] Constitución Política, artículo 241.

asegurar la plena efectividad de los derechos"[129]. Más aún, cuando la pandemia por Covid-19 golpea con intensidad - como nunca antes- todos los sectores de la vida nacional y lleva implícito un alto grado de incertidumbre. Ante este escenario, el Gobierno está llamado a encontrar un delicado balance que le permita atender los requerimientos urgentes en salud, pero también los muchos otros sectores que como la educación, el trabajo, la cultura, la vivienda, el comercio o la banca también esperan una respuesta del Estado.

98. En suma, la Corte Constitucional entiende y es consciente que su control sobre los decretos legislativos que se profieren en la emergencia actual exige reconocer al poder Ejecutivo un margen de acción suficiente y acorde con las circunstancias. En principio, el Gobierno nacional es el llamado -y está en una mejor posición para ello- a valorar integralmente la situación y ofrecer un conjunto de políticas y normas necesarias según el marco de posibilidades del Estado. Con mayor razón, dado el alto grado de incertidumbre que rodea el devenir de la pandemia en nuestro país y sobre el mundo entero. Ciertamente, no le corresponde a este Tribunal definir cuál es la política idónea para enfrentar la pandemia, ni mucho menos asignar los escasos recursos con que cuenta el Estado. Pero lo que sí le incumbe al juez constitucional es velar por el respeto por unos límites, mínimos básicos y prioridades que, de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales de Derechos Humanos deben tenerse en cuenta; de manera tal que la *progresividad* no se vuelva un sinónimo de inacción, ni la escasez una excusa anticipada de incumplimiento.

99. A partir de las consideraciones presentadas en los capítulos anteriores, pasa la Corte a examinar la norma sometida a revisión.

6. Análisis formal: la expedición del Decreto Legislativo 467 de 2020 cumplió el procedimiento constitucional

100. Vistos los antecedentes que derivaron en la promulgación del Decreto Legislativo 467 de 2020, la Corte concluye que el mismo cumple con los requisitos formales previstos en las disposiciones constitucionales y estatutarias para este tipo de normas, como se explica a continuación.

101. *Suscripción*. El decreto legislativo fue proferido por el Gobierno nacional y fue debidamente suscrito por el Presidente de la República y todos los 18 ministros que actualmente conforman el gabinete.

102. *Expedición*. Se expidió el 23 de marzo de 2020[130], esto es, al amparo y dentro del término de vigencia del Decreto 417 de 2020 que declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, desde el 17 de marzo y por el término de 30 días calendario.

103. *Motivación*. Se encuentra formalmente motivado en el acápite correspondiente al "*considerando*", donde se enuncian las razones y causas que

[129] Observación General No. 3, realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
[130] Al respecto, consultar el Diario Oficial número 51.265 del 23 de marzo de 2020 disponible en: http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml

justifican su expedición, y se explican las medidas adoptadas. La valoración material sobre estas razones se hará en el siguiente capítulo. Por el momento basta constatar la existencia de dicha motivación.

104. *Ámbito territorial*. Teniendo en cuenta que la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica se extiende a todo el territorio nacional, debe entenderse que las medidas adoptadas en el decreto legislativo tienen el mismo ámbito de aplicación y alcance.

105. El examen formal descrito arroja que el Decreto Legislativo 467 de 2020 supera este primer filtro, lo que habilita la revisión material de su contenido.

7. Análisis material: el Decreto Legislativo 467 de 2020 es constitucional en tanto presenta un Plan de Auxilios urgente y razonable dirigido a aliviar la situación financiera de los beneficiarios del Icetex

106. Para abordar el análisis material del Decreto Legislativo 467 de 2020 de una forma más clara, la Sala Plena propone dividir su contenido a partir de dos ejes temáticos: *(i)* el primero tiene que ver con el *Plan de Auxilios* propiamente dicho, es decir con el conjunto de medidas previstas para apoyar a los beneficiarios del Icetex y reducir así el impacto de la pandemia en el cumplimiento de sus obligaciones crediticias. Está integrado por el artículo 1º, con excepción del parágrafo 1º; *(ii)* el segundo se refiere a los *fondos* dispuestos para soportar financieramente el plan; e incluye al artículo 2º, y el parágrafo 1º del artículo 1º que versan sobre la consecución de recursos.

107. El artículo 3º del decreto no incluye ninguna consideración presupuestal o material relevante, pues simplemente establece la vigencia del decreto, reiterando el principio general de sus efectos jurídicos a partir de su publicación.

7.1. Análisis del primer eje: el Plan de Auxilios Educativos

108. El Plan de Auxilios Educativos para beneficiarios del Icetex, previsto en el artículo 1º del Decreto Legislativo 467 de 2020, está compuesto por cuatro medidas. Los mencionados alivios pueden resumirse de la siguiente manera:

<table>
<tr><th></th><th>Usuarios activos</th><th>Usuarios nuevos</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Medidas de auxilio</td><td>1. Periodo de gracia en cuotas de créditos vigentes.</td><td rowspan="3">4. Otorgamiento de créditos sin codeudor solidario.</td></tr>
<tr><td>2. Reducción transitoria de intereses al IPC en los créditos vigentes, para beneficiarios de estratos 3, 4 y 5.</td></tr>
<tr><td>3. Ampliación de plazos en los planes de amortización</td></tr>
<tr><td>Condiciones</td><td colspan="2">Los auxilios son excluyentes entre sí y deben ser solicitados.</td></tr>
</table>

Duración	Los auxilios se mantendrán hasta agotar los recursos dispuestos.

109. Ahora, pasa la Corte a examinar los distintos criterios de validez material para este tipo de normas y que fueron explicados en el capítulo 3.2 *supra*.

Juicio de finalidad y conexidad material[131]

110. El Plan de Auxilios responde *directa* y *específicamente* a la *finalidad* de impedir el agravamiento de los efectos económicos desencadenados por la pandemia de Covid-19, concretamente para las personas y familias que han materializado el acceso a la educación superior a través de los créditos Icetex. Para desarrollar lo anterior, la Sala encuentra pertinente presentar, brevemente, el contexto de la pandemia y cómo esta ha impactado severamente la capacidad económica de los deudores del Icetex.

111. Una de las causas que originó el Estado de emergencia declarado por el Decreto 417 de 2020, fue la grave crisis económica derivada de la pandemia por el coronavirus Covid-19. Por las características de dicho virus el Gobierno tuvo que declarar una cuarentena obligatoria nacional que restringió la posibilidad de realizar actividades laborales y productivas. Para los deudores del Icetex esto significó la disminución de sus ingresos y con ello se comprometió el cumplimiento del pago de los créditos. Desde este punto de vista, el Decreto Legislativo 467 de 2020 cumple con los criterios de finalidad y conexidad externa, en tanto el Plan de Auxilios previsto busca *(i)* crear alivios financieros que permitan a los beneficiarios cumplir sus obligaciones en condiciones más flexibles, y *(ii)* de esta forma preservar el acceso a la educación superior.

112. En este punto vale la pena recordar la naturaleza y las funciones del Icetex como garante del derecho fundamental a la educación. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "*Mariano Ospina Pérez*" fue creado por el Decreto ley 2586 de 1950. La última modificación de su naturaleza[132] se dio mediante la Ley 1002 de 2005,[133] que transformó al Instituto en una entidad financiera de naturaleza especial, vinculada al Ministerio de Educación Nacional. De acuerdo con el artículo segundo de esta Ley el Icetex *"tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito*

[131] La Sala abordará de manera conjunta el estudio de los juicios de finalidad y conexidad, comoquiera que ambos coinciden en analizar el propósito de la norma, verificando que las medidas adoptadas estén directa y específicamente *(i)* encaminadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos, y *(ii)* relacionadas con el contenido del decreto declaratorio de la emergencia.

[132] Mediante el Decreto 3155 de 1968, el Icetex se reorganizó y se le dio el nombre por el que actualmente se le conoce. Veinte años más tarde, la Ley 18 de 1988, autorizó al Icetex para captar ahorro interno y creó un título valor de régimen especial. Esta ley sería reglamentada posteriormente por el Decreto 726 de 1989. En la década de los noventa, la Ley 30 de 1992 asignó un conjunto de competencias al Icetex, dentro de la organización del servicio público de educación superior en Colombia (Capítulo II del Título V, artículos 111 al 116). Posteriormente, el Instituto fue reestructurado a través de los Decretos 2129 de 1992 y 1953 de 1994. En 2004, el Gobierno nacional profirió el Decreto 276 de 2004 que en su artículo 1º definió al Icetex como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Educación Nacional.

[133] "*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.

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".

113. La pandemia está generando afectaciones económicas y sociales de una magnitud nunca vista. Lo anterior ha puesto a prueba la capacidad institucional para hacer frente a las múltiples demandas sociales de un país que, en tiempos normales, se enfrentaba ya a una grave situación de desigualdad social reflejada en la vulnerabilidad de millones de familias para quienes la satisfacción de sus necesidades básicas depende, en gran medida, del acceso a los subsidios y programas sociales provistos por Estado. En este contexto, la irrupción del Covid-19 agrava aún más las finanzas de las familias colombianas y ello tiene incidencia directa en el derecho a la educación de miles de jóvenes que confiaron en el Icetex para poder costear su formación técnica y profesional. Los medios de comunicación[134] han documentado esta situación que se ha hecho también visible mediante llamados de auxilio en redes sociales, en los que los jóvenes han manifestado la imposibilidad de continuar pagando sus créditos educativos. Asimismo, varias universidades han anunciado estrategias que incluyen descuentos en las matrículas, opciones de financiación y el otorgamiento de becas, con el propósito de evitar la masiva deserción estudiantil que podría generar esta crisis. Es posible entonces que el sector educativo sea uno de los más golpeados por los efectos de la pandemia.

114. Esto es de suma gravedad. El acceso a la educación superior tiene una especial relevancia para una sociedad democrática y plural, pues las universidades son claves para el desarrollo individual, pero también son escenarios de intercambio de ideas, de búsqueda y difusión de información, de investigación y desarrollo científico, y de creación artística[135]. Por lo tanto, la Sala resalta positivamente la expedición del Paquete de Auxilios contenido en el Decreto Legislativo 467 de 2020 que estuvo dentro del primer grupo de medidas dispuestas por el Gobierno en el marco de la emergencia.

115. Aunque el Icetex presta sus servicios a todos los colombianos[136], lo cierto es que la mayoría de sus usuarios hacen parte de la población económicamente más vulnerable del país. Las características demográficas y socioeconómicas de resumidas en la siguiente tabla así lo demuestran[137], si se tiene en cuenta que más del 90% de los usuarios del Icetex pertenecen a los estratos 1, 2 y 3, la mayoría (56%) son mujeres y jóvenes menores de 25 años, rango poblacional donde existe el mayor grado de desempleo:

Características		**Beneficiarios**	**%**
Estrato	1	116,785	30,3%
	2	155,713	40,4%
	3	82,867	21,5%

[134] Ver El Tiempo, 6 de mayo de 2020: "*Jóvenes reclaman alivios en matrículas de las universidades*" que recoge las preocupaciones de los estudiantes y las ayudas anunciadas por varias universidades. Disponible en https://www.eltiempo.com/bogota/coronavirus-y-cuarentena-jovenes-reclaman-alivios-en-matriculas-de-las-universidades-492234
[135] Ver capítulo 5 *supra*.
[136] Acuerdo 25 de 2017 "*Por el cual se adopta el Reglamento de Crédito del Icetex*", artículo 38.
[137] Ver página 19 de la intervención del gobierno en el proceso. Fuente: Icetex - Oficina Asesora de Planeación.

	4	20,428	55,3%
	5	6,938	1,8%
	6	2,698	0,7%
Género	Masculino	169,589	44%
	Femenino	215,840	56%
Edad	16-25 años	210,444	54,6%
	26-35 años	140,682	36,5%
	Mayor a 35	34,303	8,9%

116. Bajo el escenario de la pandemia, son varios los desafíos adicionales que enfrentarán los usuarios del Icetex. La ausencia o disminución considerable de sus ingresos se puede traducir entre otros, en: *(i)* el no pago de las cuotas del crédito educativo, y con ello la mora y los reportes negativos que esto supone, *(ii)* contemplar la suspensión de los estudios como una medida para evitar lo anterior, o *(iii)* verse en el dilema de cumplir con las obligaciones financieras a costa de la satisfacción de sus necesidades básicas. El Plan de Auxilios incluye cuatro tipos de ayudas encaminadas a brindar alivios financieros a estos usuarios, y así poder garantizar el acceso y la permanencia en el sistema de educación superior, evitando también que esta situación financiera menoscabe las condiciones materiales de por sí precarias.

117. De esta forma, las herramientas de auxilio previstas en el artículo 1º del Decreto superan el juicio de *finalidad y de conexidad externa*, toda vez que están directa y específicamente encaminadas a impedir la extensión o agravación de los efectos como consecuencia de la propagación del Covid-19. También tienen una clara relación con el contenido del Decreto declaratorio de la emergencia, pues el Plan de Auxilios prevé ayudas concretas e inmediatas para hacer frente a las consecuencias generadas por las medidas de aislamiento obligatorio; garantizando el acceso y permanencia a la educación de los deudores del Icetex. Simultáneamente, este conjunto de alivios contribuye a conjurar las causas de la perturbación al evitar que los usuarios del Icetex se vean forzados a violar la cuarentena para buscar recursos que les permitan sufragar sus obligaciones.

118. Adicionalmente, las medidas mantienen también una relación de *conexidad interna* con los considerandos expuestos en el Decreto legislativo 467 de 2020. Así, las pautas dispuestas en el artículo 1º, que constituyen el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus Covid-19, responden a las proyecciones expuestas en la parte motiva en relación con los efectos económicos negativos que tendrá la pandemia en los hogares colombianos, los cuales se traducen en mayores dificultades para cumplir con las obligaciones crediticias, así como la imposibilidad de contar con un deudor solidario para acceder a los préstamos que otorga esta entidad. El artículo 1º crea un paquete de ayudas encaminadas a permitir un alivio económico a los deudores del Icetex y por ello, es coherente con la situación expuesta en la parte motiva.

Juicio de motivación suficiente

119. El Presidente y sus ministros presentaron las razones que soportan las medidas adoptadas en el artículo 1º del decreto legislativo, las cuales dan cuenta de la pertinencia, alcance y relación con la declaratoria de emergencia. La parte considerativa señala que dado el impacto de la pandemia el Icetex "*prevé que alrededor de una tercera parte de la población de beneficiarios de créditos reembolsables, es decir, unos 100.000 beneficiarios,* […] *enfrentarán mayores dificultades en el pago regular de su obligación crediticia."* Asimismo, sostiene que en este escenario "s*e disminuirán los ingresos de las familias cuyos integrantes quieran acceder por primera vez o permanecer en los programas académicos que cursan actualmente*". Estos dos argumentos justifican, en términos generales, la necesidad de adoptar medidas de auxilio. Adicionalmente, en sede de revisión, el Gobierno profundizó en la explicación más detallada de las cuatro medidas de auxilio previstas así:

120. *Período de gracia*. Este auxilio es el más ambicioso en el paquete de medidas y se traduce concretamente en: *"(i) la posibilidad* [de] *novar las condiciones del crédito para no pagar la cuota establecida; (ii) acceder a un nuevo plan de amortización en el cual el capital y los intereses del periodo de gracia o no pago será exigible al finalizar el periodo de amortización vigente; y (iii) la clasificación del riesgo y estado de cartera se mantendrá vigente durante el periodo de gracia*."[138].

121. *Reducción de intereses*. Los beneficiarios de estratos 3, 4, 5 y 6 podrán solicitar reducción transitoria de los intereses del crédito. Esta medida no aplica para los deudores de estratos 1 y 2 quienes ya contaban con una tasa preferencial de interés subsidiada por la Nación, la cual, por supuesto, se mantiene en el contexto de emergencia. Este auxilio permite que los intereses corrientes a los créditos se causen con una tasa equivalente al Índice de Precios al Consumidor (IPC) durante la vigencia del Plan de Auxilios Educativos.

122. *Planes de amortización*. Esta medida consiste en el incremento de hasta el doble del periodo inicial de pagos para los créditos de mediano plazo, y hasta el 50% del plazo original para los créditos de largo plazo. Así, se pretende brindar a los beneficiarios unas condiciones de pago diferidas en el tiempo que resulten más benignas. Sin embargo, *"si las circunstancias se restablecen el beneficio podrá volver a las condiciones iniciales del crédito*"[139]. Lo que se busca con este auxilio es evitar el incumplimiento del pago de las cuotas mediante una variación temporal de las condiciones originales, que tiene en cuenta la nueva situación financiera de los deudores del Icetex.

123. *Nuevos créditos sin codeudor*. El último componente del Plan de Auxilios está dirigido a los nuevos aspirantes de créditos educativos durante el segundo semestre del año 2020. Permite que estos accedan a los programas de financiación sin la exigibilidad de un codeudor solidario. En estos casos, dicha

[138] Intervención conjunta del Gobierno nacional. pág. 49.
[139] Respuesta de la Ministra de Educación y el Presidente del Icetex a la pregunta ¿en qué consiste la ampliación de plazos en los planes de amortización?

garantía la asumirá el Fondo de Garantía Codeudor con cargo a los recursos asignados para ello. Frente a este último ítem cabe aclarar que aplica para todos aquellos núcleos familiares afectados por la pandemia que vayan a solicitar un nuevo crédito al Instituto, independientemente de la nomenclatura formal del semestre que pretendan financiar. Tal como lo pusieron de presente los integrantes del Grupo de Litigio Estratégico de la Universidad Industrial de Santander, para el momento en que se adoptó el Plan de Auxilios la mayoría de universidades públicas iban a iniciar o estaban iniciando el primer semestre de 2020. Así, al referirse a segundo semestre del año 2020, el decreto no hace alusión a un semestre académico, sino a la época del año en que se espera se retomen los procesos educativos y se inicie una nueva etapa de matrículas en las instituciones de educación técnica y superior.

124. En este orden de ideas, las medidas implementadas en el artículo 1º del Decreto Legislativo 467 de 2020 fueron suficientemente motivadas y explicadas, bajo un propósito común: hacer frente a los efectos económicos de la pandemia.

Juicio de ausencia de arbitrariedad

125. El artículo 1º supera sin dificultades este análisis, pues resulta evidente que el Plan de Auxilios no viola las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias, en tanto: *(i)* no suspende o vulnera el núcleo esencial de los derechos fundamentales; *(ii)* no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público, *(iii)* ni mucho menos suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. La Sala ya se refirió previamente, al adelantar el juicio de finalidad, a los objetivos que persigue el artículo 1º, los cuales distan de ser arbitrarios o caprichosos. De hecho, están encaminados a materializar, en tiempos de crisis, el acceso a la educación superior de los sectores más vulnerables.

Juicio de intangibilidad

126. El juicio de intangibilidad está enfocado hacia un conjunto de derechos que se consideran "*intocables*", aun en tiempos de emergencia. Dentro de dicho catálogo no se encuentra el derecho a la educación superior, en su faceta de acceso, por lo cual este criterio no aplica en el presente expediente.

Juicio de no contradicción específica

127. El Plan de Auxilios previsto en el artículo 1º no suscita una *contradicción específica* con la Constitución ni con los compromisos adquiridos por el Estado colombiano a partir de los tratados internacionales en derechos humanos. Mucho menos desconoce el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en este tipo de situaciones. Al contrario, el Gobierno reafirma expresamente -en su intervención ante la Corte- su compromiso con el derecho a la educación, en los siguientes términos:

> "(…) el derecho fundamental a la educación consagrado en el artículo 67 de la Constitución Política […] dispone que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, cuya responsabilidad recae en el Estado, la sociedad y la familia. En armonía con lo allí previsto, el artículo 64 de la Carta Política prevé que es deber del Estado promover el acceso progresivo al servicio de la educación y el artículo 69 *ibídem* dispone que el Estado "*facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso*""[140].

128. Asimismo, trae a colación la jurisprudencia de este Tribunal para sustentar la importancia y la justiciabilidad que ha alcanzado la educación en el ordenamiento[141]. Es de resaltarse, además, que el propio Gobierno se remite a las cuatro dimensiones del derecho a la educación[142], con base en la dogmática del Comité DESC de la ONU[143].

129. Luego, es válido concluir que el Plan de Auxilios no pretende desconocer las disposiciones constitucionales y del bloque de constitucionalidad. Es más, los alivios adoptados son el reflejo de algunos de estos mandatos. Por ejemplo, en lo que tiene que ver con la fundamentalidad del derecho a la educación superior y sus facetas prestacionales. El Gobierno es consciente del deber de implementación *progresiva* que supone el derecho a la educación superior y de garantizar la *accesibilidad* a estos programas. Por eso mismo ha diseñado un Plan de Auxilios que busca atender las dificultades económicas que trae consigo la pandemia.

130. Aunque algunos intervinientes -principalmente sectores estudiantiles- reprochan que el Plan de Auxilios resulta ser "*insuficiente e ineficaz*"[144] para atender las necesidades reales de los usuarios del Icetex, en este punto del juicio es claro que el Gobierno no niega los mandatos constitucionales ni las obligaciones del Estado a nivel internacional. La pregunta acerca de si estas medidas son en verdad *razonables* para responder a la emergencia es un asunto que se reserva para el juicio de proporcionalidad.

Juicio de incompatibilidad

131. En sentido estricto, el Decreto Legislativo 467 de 2020 no suspende ninguna ley de la República. Por ello, la Sala no adelantará esta parte del juicio.

Juicio de necesidad

132. Las medidas que contempla el artículo 1º del Decreto Legislativo 467 de 2020 son conducentes para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. En específico, el Plan de Auxilios responde a las

[140] Intervención conjunta del Gobierno nacional. pág. 13.
[141] En particular, cita las sentencias T-933 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil y T-1030 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Intervención conjunta del Gobierno nacional. págs. 13-14.
[142] Asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. Para entender estos conceptos, ver el capítulo sobre el derecho fundamental a la educación que trae esta Sentencia.
[143] Intervención conjunta del Gobierno nacional. pág. 13.
[144] Intervención de ACREES. pág. 1.

dificultades financieras a las que se verán enfrentados quienes tienen créditos activos con el Icetex, por un lado, y por el otro, flexibiliza los requisitos de acceso a los créditos educativos para nuevos usuarios.

133. *Necesidad fáctica*. El Plan de Auxilios contribuye a evitar la amplificación de los efectos negativos que implican las medidas de aislamiento por la pandemia, las cuales impiden el desarrollo de labores productivas y la búsqueda de empleo y con ello ocasionan una considerable reducción en la capacidad de pago y el cumplimiento de las obligaciones crediticias. Los cuatro elementos que conforman el Plan de Auxilios facilitan el acceso financiero al sistema de educación superior y, por ende, contribuyen a la garantía del derecho a la educación. No se detecta un error manifiesto de apreciación en el medio elegido por el Gobierno, pues la creación de este Plan obedece a los estudios y proyecciones adelantados por el mismo Instituto que prevén un aumento de dificultades en el pago regular de las obligaciones.

134. *Necesidad jurídica*. Normalmente las líneas de crédito que ofrece el Icetex y sus condiciones particulares de amortización son definidas por la Junta directiva de Icetex a través de acuerdos. Pero estos no son tiempos normales. En esta ocasión, la creación del Plan de Auxilios a través de una norma legislativa extraordinaria se justificaba, teniendo en cuenta que el presupuesto ordinario de la entidad no contemplaba previsiones que fueran suficientes y adecuadas para atender a los deudores del Icetex ante la magnitud de la emergencia que desencadenó la pandemia y que podría afectar por lo menos a un tercio del universo de beneficiarios. Por ello, se hacía indispensable realizar movimientos presupuestales y habilitaciones legales para apalancar un plan de auxilio que garantizara a los deudores un respiro económico transitorio.

135. Es cierto que los requisitos, subsidios y condiciones específicas de los créditos educativos a cargo del Icetex no son, en principio, disposiciones de rango legal, sino que están contenidas en acuerdos proferidos por la Junta Directiva del Icetex[145]. Es por ello que, por ejemplo, no existe una norma legal que obligue a tener codeudor para solicitar un crédito ante el Icetex, aunque así se haya hecho por regla general dada su naturaleza como entidad financiera especial[146]. En la actualidad, la mayoría de estas reglas se encuentran recopiladas por el Acuerdo 025 de 2017 (Reglamento del Crédito del Icetex), lo que no obsta para que existan diversas líneas de crédito con condiciones particulares, algunas sin codeudor, como es el caso de los estudios de posgrado.

136. Lo anterior, sin embargo, no conduce irremediablemente al incumplimiento del juicio de necesidad jurídica por parte del Decreto Legislativo 467 de 2020. Aunque el Icetex tenga cierta autonomía para administrar las líneas de crédito educativo, en armonía con las políticas trazadas

[145] La Junta Directiva está conformada por: (i) el Ministro de Educación o el Viceministro delegado, (ii) un representante del Consejo de Educación Superior, (iii) un representante del Consejo Nacional de Acreditación, (iv) un representante de las Universidades Públicas, (v) un representante de las Universidades Privadas, (vi) un representante de los gobernadores, y (vii) un representante de los alcaldes, designado por la Federación Colombiana de Municipios. Ley 1002 de 2005. Artículo 7.
[146] Ley 1002 de 2005. Artículo 1.

por el Gobierno nacional[147], ello no implica que pueda diseñar cualquier tipo de programa o condonación, pues en últimas está condicionado por sus limitaciones presupuestales y su obligación de velar por la correcta administración de los recursos que le han sido encomendados, en buena parte provenientes del Presupuesto General de la Nación[148]. Bajo el esquema actual, el Icetex realiza actividades financieras en un mercado competitivo, lo que lo obliga a conservar y administrar con especial cuidado los recursos a su cargo. El Instituto no puede entonces simplemente crear programas desfinanciados u ordenar el traslado de recursos que tenían una asignación diferente.

137. Para el año 2020, el Icetex ya tenía completamente comprometido su presupuesto, incluyendo las partidas que recibió de la nación, con una destinación específica. Así lo explicó la entidad ante la Corte Constitucional:

> "[L]a totalidad de los recursos que recibe el Icetex por concepto de *(i)* los subsidios que asume la nación, *(ii)* la recuperación de la cartera y *(iii)* las operaciones de endeudamiento autorizadas, entran a formar parte de su ciclo de operación, con lo que se apalanca la colocación de nuevos créditos y las renovaciones exigibles correspondientes a créditos otorgados en vigencias anteriores. Por lo tanto, tal como se expresó en el caso del uso de los recursos de la nación, se concluye que la totalidad de los recursos ordinarios de la entidad se encuentran completamente comprometidos en formación u origen de los créditos que la entidad tiene a su cargo o en la renovación de los mismos. Esto imposibilita destinar una parte de los mismos para ser aplicado en medidas que atenúen los efectos nocivos que en materia económica y social genere la crisis causada por el Covid-19 en su población de beneficiarios"[149].

138. Por lo anterior, es claro que los recursos que conforman el patrimonio del Icetex ya estaban comprometidos con los programas diseñados con anterioridad a la pandemia y que por supuesto no habían incluido alivios financieros para esta emergencia. Para ofrecer un Plan de Auxilios por Covid-19 era necesario inyectar nuevos recursos o cambiar la asignación original de algunas cuentas especiales. Y para eso se requiere una norma de rango legal, como se precisará en el segundo eje de análisis de esta Sentencia. Dicho en otras palabras, la Junta Directiva del Icetex puede definir los reglamentos particulares de los créditos, pero depende de los recursos que se logren redireccionar para apalancarlos, recursos que en su mayoría requieren de una autorización legal.

Juicio de proporcionalidad

139. Este criterio exige que las medidas adoptadas en desarrollo del estado de emergencia sean "*proporcionales a la gravedad de los hechos que motivaron el estado de excepción, teniéndose en cuenta para ello, además de dicha gravedad, la naturaleza y el ámbito de ocurrencia de dicha situación de*

[147] Ley 1002 de 2005. Artículo 4.
[148] Ley 1002 de 2005. Artículo 9.
[149] Intervención conjunta del Gobierno nacional. pág. 36.

crisis"[150]. El concepto de proporcionalidad se encuentra ligado a la concepción de los derechos como principios, y ha sido adoptado por la jurisprudencia como una herramienta metodológica para determinar la razonabilidad tanto fáctica como jurídica de la norma que se analiza[151]. La Corte Constitucional ha moldeado este análisis bajo un *juicio integrado*[152] que contempla distintos niveles de intensidad, de manera que cuando la regulación puede tener un grado de afectación e impacto mayor sobre los derechos, se eleva el grado de intensidad del juicio[153]. Esto permite armonizar el control judicial con el principio democrático y la colaboración armónica entre los poderes, evitando que la Corte emplee un estándar estricto de revisión en todas las circunstancias, que termine por asfixiar el poder normativo del Congreso de la República, o en su defecto -en casos extraordinarios- del Gobierno nacional.

140. En esta ocasión, y dada la naturaleza de los asuntos que aborda el Decreto Legislativo 467 de 2020, la Corte considera que el nivel apropiado de control es el *intermedio*. Para empezar, debe recordarse que la regulación de los estados de excepción se funda en el carácter *reglado*, *excepcional* y *limitado* de los mismos[154]. No se trata entonces de la cláusula general de competencia que le asiste al Congreso de la República para expedir leyes, sino de una potestad extraordinaria y reservada para momentos excepcionales. Asimismo, la jurisprudencia ha sostenido que el *test intermedio* opera cuando se interfiere en una faceta prestacional (progresiva) de un derecho fundamental[155]. Justamente, este decreto legislativo reglamenta la *accesibilidad* del derecho a la educación superior para un grupo en su mayoría vulnerable, como son los beneficiarios del Icetex. El escrutinio intermedio ordena examinar que: *(i)* el fin sea constitucionalmente importante, *(ii)* el medio para lograrlo sea efectivamente conducente; y que *(iii)* la medida no sea *evidentemente desproporcionada*[156].

141. Ahora bien, dada la estructura del control judicial que se realiza sobre los estados de excepción[157], es claro que la medida objeto de examen ya superó los dos primeros pasos del test intermedio. En efecto, *(i)* esta Sentencia explicó que la finalidad del Plan de Auxilios es importante por cuanto busca impedir la extensión o agravación de los efectos desencadenados por la pandemia de Covid-19, concretamente en el sector de la educación superior, al ofrecer un alivio económico (ver juicios de finalidad, conexidad y motivación suficiente *supra*). Igualmente, *(ii)* estableció que las medidas del Plan son conducentes según las proyecciones oficiales para brindar un primer alivio a la crisis financiera que, con motivo de la pandemia, afecta la capacidad de pago de los estudiantes y sus familias (ver juicio de necesidad fáctica *supra*). Resta ahora valorar la proporcionalidad, es decir, si el Plan de Auxilio propuesto constituye una respuesta *equilibrada* ante la gravedad de los hechos.

---

[150] Sentencia C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Ver también capítulo 3.2 *supra*.
[151] Sentencia C-234 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.
[152] Sentencia C-345 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
[153] Sentencias C-031 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-570 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.
[154] Ver capítulo 3.1 *supra*.
[155] Sentencia C-234 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.
[156] La jurisprudencia no ha sido siempre constante al incluir este último criterio. Sin embargo, recientemente la Sentencia C-345 de 2019 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) unificó la postura de este Tribunal al respecto.
[157] Ver capítulo 3.2 *supra*.

142. Para adelantar el juicio de proporcionalidad del Plan de Auxilios la Sala seguirá el siguiente orden: *(i)* se referirá de manera general a la razonabilidad de las medidas adoptadas y explicará por qué el carácter excluyente de los auxilios es proporcional; y luego *(ii)* expondrá las razones por las cuales encuentra desproporcionado continuar causando intereses corrientes a los estudiantes que se acojan a la medida de periodo de gracia.

(i) El Plan de Auxilios en su conjunto es, en principio, razonable

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.

144. Idealmente, el Plan de Auxilios debería poder cubrir a todo el universo de usuarios del Icetex ante las devastadoras consecuencias económicas que supone la pandemia. Países como Canadá[158] o Estados Unidos[159] han dispuesto ambiciosos modelos de rescate, otorgando un periodo de gracia de seis meses para todos los usuarios de créditos educativos, que opera de forma automática y durante el cual se suspenden todo tipo de cobros y no se causan intereses[160]. También está el ejemplo del Reino Unido[161] que desde antes de la pandemia ya preveía un modelo de financiación sensible a las condiciones económicas del deudor, permitiendo suspender los pagos si el beneficiario se encontraba desempleado o no tenía un salario que le permitiera sufragar sus obligaciones, logrando así que las consecuencias de la pandemia no se sientan con la misma intensidad que en nuestro país. Pero es innegable que existen diferencias entre el presupuesto que manejan estos países y aquel al que en tiempos de crisis puede acudir nuestro Estado. Por ello, la razonabilidad de una medida no debe juzgarse en comparación con otros ni de forma abstracta, desconociendo "*las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos*"[162].

---

[158] Ver información oficial disponible en https://www.canada.ca/en/department-finance/economic-response-plan/covid19-individuals.html#new_canada_emergency_response_benefit

[159] Ver la Ley reciéntemente aprobada por el Congreso "Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act" (CARES Act). Sección 3513, disponible en https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/748/text#toc-H27E8FAFCD5FE44E990909C04F9972578

[160] Para un estudio comparado de las medidas adoptadas para el sector educativo en distintos países ver el documento elaborado por el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, denominado "*COVID-19 y educación superior: De los efectos inmediatos al día después*". Disponible en http://www.iesalc.unesco.org/2020/04/07/iesalc-insta-a-los-estados-a-asegurar-el-derecho-a-la-educacion-superior-en-igualdad-de-oportunidades-ante-el-covid-19/

[161] Ver la página oficial de la Students Loan Company SLC, una organización sin ánimo de lucro y propiedad del Gobierno Británico que administra los créditos y subsidios educativos. https://www.gov.uk/government/organisations/student-loans-company

[162] Observación General No. 3, realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

145. En la realidad compleja de nuestro país, la Corte igualmente escucha a los beneficiarios del Icetex que legítimamente han elevado preocupaciones y reclamaciones ante la "*insuficiencia"* del Plan de Auxilios adoptado[163]. Su inconformidad es patente pues reclaman "*grandes soluciones*"[164] ante lo que consideran es un sistema *injusto* de financiación puesto que -en su opinión- la financiación de la educación en Colombia se ha convertido en "*un negocio comercial y lucrativo por parte de estado*"[165], materializado entre otros aspectos, por el cobro de intereses compuestos en la fórmula del crédito. Es innegable que existen desde tiempo atrás problemas en el acceso a la educación superior de los colombianos más vulnerables[166]. El Defensor del Consumidor Financiero reportó que el promedio de quejas al Icetex ha sido de 2.259 anuales entre los años 2015-2019. Sin querer desconocer dicha problemática, la Corte advierte que este juicio no es el espacio para refundar la política educativa ni los decretos de emergencia son el marco apropiado para reestructurar el Sistema de educación superior de un país. En todo caso, estas reclamaciones sí resultan valiosas para visualizar algunas de las fallas estructurales que puede tener el Sistema y que en tiempos de emergencia se exacerban, de lo cual el Gobierno debe tomar nota.

146. Atendiendo las restricciones presupuestales que enfrenta el Estado colombiano, y el margen de deferencia que confiere el juez constitucional al poder Ejecutivo frente a la asignación de recursos escasos en tiempos de crisis, la Corte encuentra ajustado al principio de proporcionalidad el Plan de Auxilios. La Sala ya se refirió a las obligaciones que tienen los estados frente a los DESC, y advirtió que el principal deber consiste en adoptar medidas para garantizar de forma progresiva el derecho. En este sentido, el Plan de Auxilios se enmarca en esta obligación, al disponer una política pública que atiende con carácter urgente a los usuarios de créditos educativos que ven comprometida su permanencia en el sistema educativo. Al margen de las observaciones puntuales que puedan surgir más adelante sobre algunas medidas, la Sala resalta que el Plan de Auxilios Educativos demuestra la voluntad del Gobierno por honrar sus compromisos mínimos frente a la garantía de acceso a la educación superior.

147. En segundo lugar, no se debe perder de vista que los recursos con los que cuenta el Icetex son limitados y están atados al cumplimiento de su objeto social que reviste suma importancia para el Estado. La especial naturaleza del Icetex

[163] Intervención Acrees, pág. 3.
[164] Intervención Acupe, pág. 5.
[165] Intervención Acupe, pág. 6.
[166] Según datos oficiales, alrededor de un 20% de los beneficiarios -unos 60.000- ya presentaban antes la pandemia una probabilidad de incumplimiento alto, y 47.575 reportaban una mora superior a 30 días. En sede de tutela, las salas de revisión han estudiado casos que muestran la compleja realidad de los usuarios del Icetex. Por ejemplo, frente a la violación del principio de confianza legítima y debido proceso, cuando el Instituto varía las condiciones del crédito (sentencias T-1330 de 2000. M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-689 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-321 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-845 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). También ha advertido la necesidad de inaplicar el reglamento del Instituto, mediante la excepción de inconstitucionalidad, en casos en los que las normas que regulaban el crédito de los accionantes no tenían en cuenta sus especialísimas condiciones particulares y por lo tanto generaban una vulneración desproporcionada de sus derechos fundamentales a la educación y a la igualdad (sentencias T-1044 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-036 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Por último, le ha recordado al Icetex que tiene el deber de respetar los periodos de gracia que son otorgados a sus deudores, buscando evitar poner el riesgo de su mínimo vital (Sentencia T-068 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

tiene que ver con su doble identidad. De un lado, es una entidad financiera que compite en el sector con múltiples instituciones privadas, pero, por otro lado, se trata de una entidad que maneja recursos públicos dirigidos a la garantía del derecho fundamental a la educación, con prioridad a la población de bajos recursos. Debe lograrse entonces un delicado equilibrio entre los auxilios que puede otorgar en tiempos de crisis y su sostenibilidad, de modo que pueda continuar apalancando el acceso a la educación de miles de jóvenes, que como quedó expuesto provienen en su mayoría de los estratos 1, 2 y 3. Es cierto que el Icetex ha tenido un balance financiero óptimo en los últimos años y que en 2019 reportó un patrimonio que alcanza los $3.661.168,2 millones. Pero esto no significa que la entidad deba gastarse todas sus reservas en el Plan de Auxilios, pues esto podría llevar a la suspensión en el pago de las matrículas a los usuarios con planes de financiación vigentes o la imposibilidad de recibir nuevos beneficiarios. Por ello, asegurar la continuidad en el servicio y la sostenibilidad del Icetex no tiene las mismas connotaciones que ello comportaría, por ejemplo, para cualquier entidad bancaria.

148. Nótese además que tres de las cuatro medidas de auxilio están encaminadas a brindar alivios a los usuarios con créditos vigentes y solo una se ocupa de eliminar una posible barrera de acceso al sistema para usuarios nuevos. De esta forma, se llegó a un balance proporcional entre los derechos adquiridos de los estudiantes que ya tienen una relación crediticia con el Icetex en periodo de pagos y la expectativa de los nuevos usuarios que perciben en los créditos que otorga el Instituto un medio para permanecer o ingresar al sistema de educación. En palabras del Gobierno: "*siempre buscando mantener la cobertura y sin incumplir con los compromisos adquiridos*"[167].

149. Ahora bien, que las medidas previstas en el artículo 1º del Decreto Legislativo 467 de 2020 sean excluyentes entre sí resulta razonable puesto que el Plan de Auxilios previsto cuenta con recursos limitados y al otorgar solo una medida por deudor logra -como señala el Procurador General- una mayor cobertura de los alivios[168]. Lo que sí resulta necesario enfatizar es que la puesta en marcha del Plan de Auxilios debe estar acompañada de un estricto cumplimiento de los deberes de transparencia y acceso a información clara y oportuna, de manera que los beneficiarios entiendan las condiciones de cada medida y puedan manifestar su voluntad sobre el auxilio de su preferencia.

150. Lo anterior amerita, sin embargo, una precisión adicional. 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[169]. Queda claro entonces que este grupo de beneficiarios pueden acceder al menos a dos de las ayudas contempladas en el Plan de Auxilios previsto en el artículo 1º del Decreto legislativo 467,

[167] Intervención conjunta del Gobierno nacional, pág. 53.
[168] Concepto del Procurador General. pág. 14.
[169] https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/HomeEstudiante/creditos/tasa-de-interes.

comoquiera que en condiciones de normalidad manejan una tasa de interés subsidiada por la Nación, que corresponde, precisamente, al valor del IPC.

151. En suma, el Plan de Auxilios ofrece un alivio razonable para ayudar a los beneficiarios de créditos educativos del Icetex. Pero la Corte también observa con preocupación la limitación que fija el parágrafo 2º del artículo 1º, en el sentido que los auxilios "*se mantendrán hasta agotar el monto de los recursos dispuestos para ello*". No parece razonable asumir que el referido Plan de Auxilios constituye la respuesta final y definitiva del Gobierno ante la difícil situación socio-económica que impacta a estas familias como resultado de la pandemia, la cual es grave y prolongada.

152. El escenario de los beneficiarios del Icetex era, de por sí, difícil antes de la llegada de la pandemia a nuestro país. Según datos oficiales, alrededor de un 20% de los beneficiarios -equivalente a unos 60.000- presentaban una probabilidad de incumplimiento alto, y 47.575 usuarios ya reportaban una mora superior a 30 días[170]. No resulta extraño entonces que, a pesar de los avances en los últimos años, el acceso a la educación superior siga pareciendo una meta inalcanzable para miles de familias colombianas. Según datos de la OCDE[171], Colombia tiene una de las tasas más bajas de la organización en materia de cobertura de la educación superior: 25% para adultos entre 25-64 años; y 29% para jóvenes entre 25-34 años[172].

153. Ante la incertidumbre que rodea la actual pandemia, la Corte no puede exigir al Gobierno nacional que tome planes de acción ante escenarios aún inciertos. Pero sí advierte que volver sin más a la normalidad pre-pandemia, que ya era compleja, no se compadece con la situación de los beneficiarios y les generaría una afectación grave no solo en términos del derecho fundamental a la educación superior sino también al mínimo vital, dado los recursos que deberán destinar al pago de sus obligaciones crediticias, en detrimento de otras necesidades básicas. Si bien la deuda de los hogares no es una violación de los derechos humanos *per se*, se vuelve problemática cuando su atención compromete unos ingresos de por sí bajos[173]; y obliga a estas familias a enfrentar decisiones muy complejas -como lo relataron los estudiantes- entre proveer sus necesidades básicas (alimentación, vivienda) o cumplir con sus obligaciones crediticias, so pena de verse expuestos a los procedimientos legales de cobro y las consecuencias que ello acarrea[174].

---

[170] Intervención conjunta del Gobierno nacional. Tabla 1 "Universo de beneficiarios de créditos reembolsables ICETEX – Feb 29/2020"pág. 17.
[171] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
[172] OCDE. Education at a glance 2019.Traducción libre.
[173] Es revelador el llamamiento para una respuesta a la recesión económica desde los derechos humanos que elevó el 15 de abril de 2020 el Experto Independiente de la ONU Juan Pablo Bohoslavsky en los siguientes términos: "*Si no se hace nada de inmediato, es probable que las deudas individuales y familiares sigan aumentando, mientras que las personas recurrirán al crédito como último recurso para cumplir con derechos humanos básicos;24 especialmente, si son implementadas y activamente promovidas medidas de austeridad. Si bien la deuda de los hogares no es una violación de los derechos humanos per se, se vuelve particularmente problemática cuando las personas recurren a redes de préstamos formales e informales para garantizar su derecho a la atención médica, vivienda, alimentación, agua y saneamiento o educación, por ejemplo. Lo que hoy podría ser un salvavidas, se convierte rápidamente en una caída en picada a medida que los pagos de la deuda hacen menguar ingresos ya de por sí bajos*". Disponible en https://acnudh.org/covid-19-experto-urge-mayor-gasto-publico-centrado-en-la-desigualdad-no-en-las-grandes-empresas/
[174] Intervención de Fenares. pág. 1.

154. La Corte confía en que el Gobierno entiende que la problemática de los usuarios del Icetex ante la pandemia no se agota con el Decreto Legislativo 467 de 2020. De hecho, en su intervención este reconoció que "*de acuerdo con la evolución de la emergencia nacional, y en caso de superar 120 días calendario, se- contempla incorporar políticas de modificaciones a las condiciones de los créditos, incluidos periodos de gracia o prórrogas*"[175]. Asimismo, declaró que "*de llegar a ser insuficientes los recursos destinados a las medidas de alivio Covid-19 la entidad trabajará con el Gobierno nacional en la gestión de una adición de recursos, siempre buscando mantener la cobertura y sin incumplir con los compromisos adquiridos con los beneficiarios*"[176]. Es más, recientemente el Gobierno nacional anunció la creación del "Fondo Solidario para la Educación" que permitiría ampliar el Plan de Auxilios Educativos[177].

155. No le corresponde a este Tribunal definir cómo extender el Plan de Auxilios. Tampoco existen en la Constitución parámetros rígidos y fijos que determinen de antemano cuál es la política pública idónea para garantizar el acceso a la educación superior de la población con menos recursos económicos. Además, dentro de las facetas prestacionales de un derecho se ha reconocido un mayor grado de deferencia hacia los poderes constituidos. Lo que sí existe son *límites*, *mínimos básicos*, *prioridades* y *acentos* que, de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales de Derechos Humanos deben tenerse en cuenta[178]. Para el derecho fundamental a la educación, en concreto, la principal obligación que se desprende para el Estado es "*adoptar medidas*"[179] lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr su implementación progresiva. La inacción o la falta de planeación no es una opción admisible.

156. Corresponde entonces al Gobierno nacional hacer seguimiento y verificar la situación real de los beneficiarios y contemplar -de ser el caso- nuevos remedios y mecanismos de ayuda. El Gobierno está en la obligación de revisar la implementación del Plan de Auxilios, evaluar rigurosa y objetivamente su impacto y constatar la evolución de la situación financiera de los beneficiarios de los créditos, para luego, de manera informada y participativa[180] "*adoptar las medidas*" más adecuadas que garanticen el acceso progresivo a la educación.

---

[175] Intervención del Gobierno nacional. pág. 52.
[176] Intervención del Gobierno nacional. pág. 53.
[177] "*Gobierno nacional anuncia ampliación en tiempo y alcance del Plan de auxilios COVID 19 a usuarios de ICETEX y beneficios para educación superior*". Publicado el 13 de mayo de 2020. Disponible en https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/prensa/2020/05/14/gobierno-nacional-anuncia-ampliaci%C3%B3n-en-tiempo-y-alcance-del-plan-de-auxilios-covid-19-a-usuarios-de-icetex-y-beneficios-para-educaci%C3%B3n-superior
[178] Sentencia C-570 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. Aunque esta sentencia no se refería a los DESC, sino al debido proceso dentro del Código Disciplinario Militar, la Sala Plena considera importante citarla en tanto resume la función del juez como defensor de los límites de lo constitucionalmente admisible.
[179] En inglés el compromiso es "*to take steps*", en francés es *"s'engage à agir*" ("actuar") y en español es "*adoptar medidas*". Observación General No. 3, realizada por el Comité DESC. Ver capítulo 5 *supra*.
[180] Para esto es clave escuchar a los beneficiarios del Icetex y sus experiencias durante estos tiempos de pandemia. También podría ser de utilidad convocar al Defensor del Consumidor Financiero del Icetex quien canalizado muchos de estos reclamos. Ver también *Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos*. ONU. Informe del Experto Independiente. Principio 19 y 22. Disponible en https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/40/57

157. Una vez analizado de forma integral el Plan de Auxilios, la Sala Plena pasa a estudiar una de las medidas, cuya configuración suscita de entrada problemas constitucionales.

(ii) Es desproporcionado continuar causando intereses corrientes a los estudiantes que se acojan a la medida de periodo de gracia

158. La primera medida incluida dentro del Plan de Auxilios se denomina "*periodo de gracia*". De la literalidad de la norma no queda claro su alcance ni sus condiciones, en particular, respecto a la generación de intereses corrientes durante su vigencia. Al ser interrogado sobre este asunto, el Gobierno explicó lo siguiente: "*Las condiciones específicas del periodo de gracia para los beneficiarios que presenten obligaciones vigentes, en estado al día, o en mora, serán: (i) la posibilidad novar las condiciones del crédito para no pagar la cuota establecida; (ii) acceder a un nuevo plan de amortización en el cual el capital y los intereses del periodo de gracia o no pago será exigible al finalizar el período de amortización vigente; y, (iii) la clasificación del riesgo y estado de cartera se mantendrá vigente durante el periodo de gracia*"[181].

159. No resulta claro si este alivio causa o no intereses durante su vigencia. La respuesta del Defensor del Consumidor Financiero del Icetex tampoco fue concluyente sobre este punto, pues se limitó a señalar que los usuarios que se acojan a este beneficio "*tendrán suspendidos los pagos de capital e intereses, pero una vez cese el beneficio, el crédito se extenderá por el mismo tiempo que obtuvo el período de gracia*"[182]. Y sin embargo, el Presidente del Icetex ha venido haciendo pedagogía en otro sentido. En entrevistas concedidas a noticieros nacionales, ha sostenido que en el periodo de gracia sí se causan intereses "*y esos intereses -que son pequeños comparados con el capital- que se generan durante este tiempo, se le dividen en partes iguales, sin ningún cobro adicional durante lo que le queda vigente de su periodo de pago*"[183]. Y así quedó finalmente plasmado en el Acuerdo 17 del 31 de marzo de 2020 del Icetex, "*por el cual se reglamenta el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus Covid-19*"[184].

160. De entrada, esta incertidumbre y eventual contradicción sobre el alcance del auxilio es motivo de preocupación. En el campo del derecho del consumidor, la Corte ha sido insistente en brindar un marco protector que permita "*restablecer su igualdad frente a los productores y distribuidores, dada la asimetría real en que se desenvuelve la persona que acude al mercado en pos de la satisfacción de sus necesidades humanas*"[185]. Uno de los principios rectores del sistema financiero es, justamente, el derecho que le asiste a los consumidores de recibir información transparente, clara, veraz, oportuna y

[181] Intervención conjunta del Gobierno nacional. pág. 49.
[182] Intervención del Defensor del Consumidor Financiero del Icetex. pág. 16.
[183] Noticias Uno. Entrevista del 29 de marzo de 2020 al señor Manuel Esteban Acevedo Jaramillo. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=Rcjgx6Xgw5M En el mismo sentido ver la entrevista ofrecida al Noticiero Red Más, el 26 de marzo de 2020. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=pmXDiasrPWk
[184] Disponible en https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/el-icetex/normatividad/acuerdos-de-junta
[185] Sentencia C-313 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

verificable, sobre las características de los productos o servicios ofrecidos[186]. Lo anterior es razón suficiente para descartar la aplicación de intereses en este escenario dada la vaguedad del decreto legislativo sobre un aspecto medular de la medida de emergencia, el cual solo fue resuelto días después de haberse publicado[187], y en un sentido que no se compadece con la literalidad de la norma. Ante la incertidumbre sobre el alcance real de este alivio, la Corte respalda aquella interpretación más favorable al consumidor[188].

161. Pero asumiendo, en gracia de discusión, que el numeral 1 del artículo 1º sí contempló desde un inicio la generación de intereses durante el *periodo de gracia* especial dispuesto con ocasión de la pandemia, tal medida tampoco superaría el control constitucional. Es desproporcionado, dadas las circunstancias actuales de emergencia, causar intereses a los jóvenes que aplican a este beneficio. El recaudo global en cartera que se obtiene por este concepto para el Icetex no es significativo, pero su impacto en cada uno de los hogares vulnerables que se acogieron a esta medida sí es intenso y grave.

162. En su intervención ante la Corte, el Gobierno no explicó en ningún momento por qué era importante y conducente para preservar el equilibrio financiero del Icetex seguir generando intereses durante el auxilio del periodo de gracia. Por el contrario, al ser entrevistado sobre este punto, el Presidente del Icetex dio a entender que eran sumas "*pequeñas*"[189], en comparación con el capital total que adeudan los beneficiarios de créditos educativos. Tampoco observa la Corte que el patrimonio del Icetex esté actualmente en riesgo y requiera de este ingreso adicional para seguir cumpliendo con su objeto social. Es más, en su último informe de gestión para el año 2019, el Instituto anunció que "*el patrimonio del Icetex se sigue fortaleciendo por sus buenos resultados, las utilidades ascendieron a $332.697,5 millones, permitiendo que el patrimonio se ubicara en $3.661.168,2 millones reflejando un crecimiento del 9,2%*"[190]. Así, no se observa que la eliminación transitoria de los intereses durante la vigencia del periodo de gracia contemplado en el Plan de Auxilios suponga una afectación considerable sobre el patrimonio de la entidad, pues en todo caso se mantiene incólume la deuda.

163. De hecho, en términos prácticos, el cobro irrestricto del capital adeudado y de la totalidad de los intereses, no siempre resulta ser la mejor alternativa para garantizar la liquidez de una entidad financiera o preservar su patrimonio a largo plazo. En 2018 la Ministra de Educación elevó una serie de interrogantes al Consejo de Estado preguntando, en concreto, si el Icetex podía realizar acuerdos de pago en los cuales se incluyera la posibilidad de condonar parte del capital adeudado, pese a que pudieran verse afectados recursos públicos. A lo cual el

---

[186] Ley 1328 de 2009, *Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones*. Artículo 3º y 5º.
[187] El Decreto Legislativo 467 de 2020 fue publicado el 23 de marzo de 2020, mientras que el Acuerdo 017 de la Junta Directiva del Icetex fue expedido el 31 de marzo siguiente.
[188] Sobre este postulado ver Sentencias C-1141 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-313 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y C-133 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.
[189] Noticias Uno. Entrevista del 29 de marzo de 2020 al señor Manuel Esteban Acevedo Jaramillo. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=Rcjgx6Xgw5M
[190] Icetex. Informe de Gestión 2019. pág. 54. Disponible en https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/el-icetex/plan-estrategico/informe-de-gestion

Consejo de Estado respondió afirmativamente. Del concepto rendido, es importante resaltar ahora dos aspectos. Primero, la realidad de la cartera de difícil cobro del Icetex ya era compleja antes de la pandemia. Al inicio del año 2018 existían 52.000 deudores que implicaban una cartera vencida por una suma cercana a $342.000.000.000. Segundo, ante este panorama es completamente válido, e incluso aconsejable, verificar la relación *costo-beneficio* de seguir adelante las labores inflexibles de cobro, en vez de llegar a acuerdos parciales de pago que puedan incluir condonaciones. En efecto, los subsidios y alivios del Icetex no deben entenderse como un mero acto de liberalidad, sino una alternativa razonable que reconoce la fundamentalidad y accesibilidad en el derecho a la educación superior como fines importantes del Estado. Lo que, en últimas, también redunda positivamente en la recuperación de la cartera del Icetex, en lugar de impulsar prolongados y difíciles procesos de cobro con resultados inciertos. En palabras del Consejo de Estado:

> "La condonación de capital en ciertas y especiales circunstancias no es una operación extraña para el Icetex, y en el evento transcrito es evidente que no se trata de un acto de mera liberalidad, en tanto y en cuanto persigue la finalidad de conseguir el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país mediante el fomento de la educación superior (…)
>
> En este punto es preciso tener en cuenta que esta Sala ha dicho en varias oportunidades que las entidades públicas al adelantar labores de cobro deben verificar la relación *costo-beneficio* y podrán incluso desistir de las gestiones a que haya lugar si resulta ser negativa para la entidad, lo que a la postre se traducirá en la extinción de la obligación, pues no puede sostenerse de manera irreflexiva que el Estado deba efectuar el cobro de obligaciones a su favor cuando efectuados los análisis pertinentes se establezca que se va a generar un detrimento o pérdida para el patrimonio público"[191].

164. Si bien la consulta al Consejo de Estado no se elevó en un escenario similar al Decreto legislativo 467 de 2020 pues la norma de emergencia no prevé ninguna condonación a capital, sus reflexiones son relevantes ante la emergencia ocasionada por el Covid-19 y el mayor riesgo de incumplimiento. Según los cálculos del Icetex, la pandemia coloca en riesgo de inobservancia de pagos a por lo menos un tercio de sus beneficiarios, con las severas implicaciones que esto supondría para la recuperación de la cartera en mora y donde no siempre el cobro irrestricto es la mejor alternativa para las partes.

165. Del lado de los estudiantes y sus familias, por el contrario, el impacto que supone seguir causando intereses aun en tiempos de "*periodo de gracia*" por pandemia es significativo y desproporcionado. Recordemos que el conjunto de personas con créditos vigentes ante el Icetex de por sí constituye un grupo mayoritariamente vulnerable, dada sus condiciones socio-económicas. Al Icetex acuden principalmente aquellas familias que no cuentan con los recursos

[191] Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Providencia del 30 de abril de 2018. C.P. Germán Alberto Bula Escobar. Radicado 2329.

suficientes para costear la educación superior por su cuenta. De hecho, como ya se expuso, el universo de beneficiarios en un 92% se ubica en los estratos 1, 2 y 3; siendo la participación de los estratos 1 y 2 superior al 70% del total de usuarios. Asimismo, se sabe que el 56% de los beneficiarios son mujeres y que más del 40% de los mismos están en el rango de edad entre los 16 y 25 años; es decir, se encuentran dentro de la franja poblacional con la tasa de desempleo más alta del país: mujeres jóvenes[192].

166. Sumado a lo anterior, urge recordar que la medida de "*periodo de gracia"* ha sido pensada para aquellos beneficiarios que tienen un nivel de vulnerabilidad *alto* según su puntaje SISBEN, así como un nivel de incumplimiento *alto* en sus obligaciones crediticias[193]. Es decir, busca cubrir a los más vulnerables entre un grupo de personas con un trasfondo socio-económico de por sí difícil. Para los beneficiarios que sean cobijados por este periodo de gracia, cualquier peso que pueda ser ahorrado en sus obligaciones crediticias importa, para así poder sufragar sus necesidades básicas en tiempos de pandemia y mayores tasas de desempleo, cuyos efectos negativos podrían prolongarse en el tiempo más allá de la urgencia sanitaria propiamente dicha. Lo que está en discusión para estas personas -se reitera- no es la conveniencia o no de pagar intereses en general, sino la protección del mínimo vital y de su subsistencia digna en medio de las severas restricciones laborales y económicas ocasionadas por el Covid-19.

167. A la luz de lo expuesto, la Corte concluye que la norma que consagró el beneficio de *periodo de gracia* no previó expresamente la causación de intereses durante su vigencia, por lo que de entrada se advierte que una interpretación en sentido contrario afectaría el derecho de los beneficiarios del Icetex, en tanto consumidores de servicios financieros, a recibir información clara, transparente y oportuna. Sería desproporcionado ahora imponer tal condición a las personas que de buena fe se acogieron al mismo, quienes, además, representan un grupo especialmente frágil dentro del universo de usuarios del Icetex. Dicha suma no compromete la estabilidad financiera de la entidad ni la recuperación de cartera; mientras que para los usuarios sí se erige como una afectación intensa a su mínimo vital. De cara a los difíciles momentos que atraviesan los hogares colombianos, es indispensable velar por que los beneficios sobre los créditos educativos se traduzcan en un verdadero alivio y no simplemente en el aplazamiento de sus obligaciones, las cuales al reactivarse volverían con mayor severidad, como resultado de los intereses causados y acumulados durante estos meses.

Juicio de no discriminación

168. Este juicio retoma una de las obligaciones de inmediato cumplimiento para los derechos sociales: la prohibición de trato discriminatorio. A primera vista, no parece haber ningún problema en este sentido dado que el Decreto legislativo

[192] Intervención conjunta del Gobierno nacional. Pág. 37.
[193] Intervención conjunta del Gobierno nacional. Explicación sobre los criterios de focalización de los beneficios. Págs. 45-46. Sobre los criterios de focalización se hará énfasis en el siguiente acápite sobre el juicio de no discriminación.

467 de 2020 no impone tratos diferenciados por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

169. Pero el principio de igualdad también supone orientar las acciones del Estado de manera que la "*igualdad sea real y efectiva*" adoptando medidas en favor de grupos especialmente marginados[194]. Partiendo de la base que el universo de usuarios del Icetex se encuentra constituido en su gran mayoría por población vulnerable -dada su condición socioeconómica- y admitiendo que los recursos previstos por el decreto legislativo no serán suficientes para cobijarlos a todos, es indispensable emprender un análisis *interseccional*. Esto permite estudiar y atender el impacto diferenciado de las medidas al interior de grupos de por sí vulnerables, identificando quienes además de su condición económica, también presentan factores adicionales de vulnerabilidad, ya sea por su condición de víctima del conflicto, discapacidad, origen étnico, entre otros.

170. Para distribuir los escasos recursos de una forma justa y diferenciada, el Gobierno propone un esquema de priorización en función de dos componentes: *(i)* el nivel de vulnerabilidad socioeconómica, y *(ii)* el nivel de riesgo de incumplimiento en los pagos. El primero se construye a partir del puntaje obtenido en la encuesta Sisben III y se clasifica en tres niveles según su puntaje, así: alto (0,43-26,96), medio (26,97-46,87) y bajo[195] (46,88-97,99). El riesgo de incumplimiento, por su parte, se calcula con las proyecciones del Icetex, y también arroja tres niveles según su probabilidad de entrar en no pagos: alto (41%-100%), medio (10.01% - 40,99%) y bajo (0,57% - 10%). Al combinarse estos criterios de focalización, arrojan nueve escenarios, con los cuales se determina cuál medida del Plan de Auxilios aplica, así:

Esquema de priorización y asignación de alivios[196]				
Alivio asignable		**Nivel de riesgo**		
		Alto	Medio	Bajo
Nivel de vulnerabilidad	Alto	Interrupción pagos	Interrupción pagos	Interrupción pagos
	Medio	Interrupción pagos	Reducción tasa a IPC	Reducción tasa a IPC
	Bajo	Interrupción pagos	Reducción tasa a IPC	Ampliación de plazo

171. Lo anterior permite priorizar las medidas disponibles entre el universo de usuarios del Icetex potencialmente beneficiarios del paquete de auxilios. En particular, nótese que interrupción de pagos (periodo de gracia) está reservada para los beneficiarios más vulnerables, ya sea por su condición socio-económica o su probabilidad de incumplimiento en los pagos. Le sigue la medida de reducción de tasas al IPC. Y en el otro extremo queda la medida de ampliación de plazos para aquellos cuya situación no sea tan apremiante.

[194] Constitución Política, artículo 13.
[195] En este nivel se incluyen aquellos usuarios que no tienen puntaje de la encuesta Sisben III
[196] Intervención conjunta del Gobierno nacional. Tabla 10. Fuente: Icetex – Oficina de Riesgos.

172. Adicionalmente, el Icetex precisó que los usuarios pueden optar por una medida menos amplia si así lo desean. Por ejemplo, quienes sean elegibles para la medida de interrupción de pagos, pueden optar por la reducción de tasa o la ampliación de plazo. Por el contrario, un usuario elegible para el auxilio de ampliación de plazo que quiera optar por la opción de reducción de intereses o la interrupción de pagos, deberá suministrar la información de las afectaciones en su condición económica. Esta medida operaría de igual forma en los casos de los usuarios elegibles para el alivio de reducción de tasa de interés al IPC que deseen optar por la opción de interrupción de pagos[197].

173. La Corte encuentra que el esquema de priorización diseñado por el Gobierno permite la justa distribución del Plan de Auxilios entre los beneficiarios elegibles, en tanto garantiza que los más vulnerables accedan a las medidas de alivio más amplias y garantistas. Para terminar, la Sala vuelve sobre las inquietudes manifestadas por el Defensor del Consumidor Financiero en el sentido que si los usuarios no están debidamente informados no podrán ejercer su libertad de elección para escoger a cuál de los alivios aplicar. Es importante que en el proceso de asignación de las medidas de auxilio se garantice el acceso a la información oportuna y de calidad, evitando trabas innecesarias[198].

174. En resumen, respecto a este primer eje de análisis, la Corte concluye que el Plan de Auxilios Educativos dispuesto por el Gobierno nacional es razonable y se compadece con las severas repercusiones que podría tener la pandemia sobre la capacidad de pago de los beneficiarios del Icetex. Aunque los estudiantes reclamen un plan más ambicioso de ayudas, la Corte encuentra que el Gobierno ha logrado una respuesta equilibrada que le permite auxiliar a varios miles de usuarios sin comprometer la estabilidad financiera del Icetex y su compromiso con los otros miles de jóvenes que aspiran ingresar o culminar sus estudios superiores. Sin embargo, se condicionará su exequibilidad en el entendido que la medida "*periodo de gracia*" no causa intereses.

7.2. Análisis del segundo eje: Financiación del Plan de Auxilios

175. En esta sección la Sala enfocará su análisis en el siguiente contenido normativo, referente a la financiación del Plan de Auxilios previsto en el parágrafo 1º del artículo 1º y en el artículo 2º del decreto legislativo:

Disposición	Recursos
Artículo 1 Parágrafo 1º	Saldos no ejecutados de Fondos en Administración, o convenios de alianzas

[197] Intervención conjunta del Gobierno nacional. pág. 46.

[198] Este tipo de problemas no es nuevo en las actuaciones del Icetex. La jurisprudencia ha recordado que al contestar las peticiones el Icetex debe explicar a sus deudores de forma clara, precisa y concreta las operaciones realizadas, especificando no solo los valores descontados, sino en forma concreta, cómo se aplican los intereses al capital, las tasas y toda la información necesaria (Sentencia T-407 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa) También ha dispuesto que el Instituto debe publicar en su portal y en los formularos dispuestos a los usuarios de manera clara los requisitos para acceder a las líneas de crédito (Sentencia T-845 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.) Y sobre todo, ha hecho un reiterado llamado a que el Icetex se abstenga de imponer trabas formales de acceso (sentencias T- 689 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; T-023 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez; T-089 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa; T-653 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; T-302 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger y T- 344 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

	establecidas con el Icetex con recursos provenientes de la Nación o de los Entes territoriales, cuyos convenios se encuentren en procesos en liquidación que no hayan culminado.
Artículo 2	Utilidades derivadas de la operación de Títulos de Ahorro Educativo, a través del Fondo Garantía Codeudor.

Juicio de finalidad y conexidad material

176. Para la Corte es claro que el traslado de recursos que propone el Decreto Legislativo 467 de 2020 responde *directa* y *específicamente* a la *finalidad* de apalancar el Plan de Auxilios que busca impedir la extensión o agravación de los efectos desencadenados por la pandemia de Covid-19, concretamente en el sector de la educación superior y las obligaciones crediticias que de allí se derivan para miles de familias colombianas.

177. *Conexidad externa*. Se satisface puesto que -como ya se explicó- la pandemia supone afectaciones severas al sistema económico, lo cual repercute en la capacidad de las familias colombianas para cumplir con sus obligaciones crediticias, especialmente aquellas con un mayor grado de vulnerabilidad. De ahí que los nuevos dineros que se inyectan al Icetex respondan directamente a la finalidad original del Decreto 417 que declaró un Estado de emergencia en todo el territorio nacional, en tanto dispone recursos para aliviar los efectos negativos que se derivan de la pandemia.

178. En concreto, el alivio se traduce en un conjunto de medidas temporales para los deudores actuales y futuros del Icetex. Paquete que, según explicó el Gobierno nacional, no sería posible sin el capital que se obtiene por un valor aproximado de $70.247.695.157, de las siguientes dos fuentes[199]: *(i)* fondos inactivos y en liquidación ($45.985.140.157) y *(ii)* excedentes de Títulos de Ahorro Educativo ($24.262.555.000).

179. De acuerdo con la intervención conjunta presentada por el Icetex y el Ministerio de Educación, los recursos con los que normalmente cuenta la entidad para el desarrollo de su objeto social tienen "*por su propia naturaleza y por las características intrínsecas de la entidad, una condición de inflexibilidad que hace necesaria la destinación de los nuevos recursos contemplados en el Decreto 467*"[200]. El presupuesto del Icetex se encuentra entonces "*completamente comprometido en formación u origen de los créditos que la entidad tiene a su cargo o en la renovación de los mismos. Esto imposibilita destinar una parte de los mismos para medidas que atenúen los efectos nocivos que en materia económica y social genere la crisis*"[201]. En otras palabras, sin la inyección de los recursos adicionales previstos por el decreto legislativo no sería viable la ejecución del Plan de Auxilios que alivie la situación de los beneficiarios, cuya capacidad de pago ha sido gravemente

[199] Decreto Legislativo 467 de 2020. Considerando, pág. 4.
[200] Icetex y Ministerio de Educación. Respuesta a la pregunta dos del cuestionario. pág. 34.
[201] Icetex y Ministerio de Educación. Respuesta a la pregunta dos del cuestionario. pág. 36.

menguada a raíz de la emergencia declarada días antes a través del Decreto 417 de 2020.

180. *Conexidad interna*. También se satisface por cuanto existe una relación lógica entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno al justificar el decreto. En efecto, los recursos que se anuncian en la parte motiva son los mismos que se emplean, con destinación exclusiva, para soportar el Plan de Auxilios. El artículo 1º, en su parágrafo 1º, señala que los saldos provenientes de fondos en liquidación, 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*". De manera similar, el artículo 2º prescribe que las utilidades derivadas de los títulos de ahorro educativo (TAE) se llevarán al fondo de garantía codeudor "*con el propósito de apalancar recursos*".

Juicio de motivación suficiente

181. La Corte constata que el Presidente de la República y su gabinete han presentado las razones que soportan las medidas adoptadas, así como su importancia, alcance y relación con la calamidad pública que dio lugar a la expedición del Estado de Emergencia. A partir de los considerandos expuestos al inicio del decreto legislativo y la intervención del Gobierno nacional ante la Corte, es posible deducir que el razonamiento del Gobierno sigue un hilo argumentativo claro, así[202]:

> i) A causa de la emergencia, se causarán "*afectaciones al sistema económico de magnitudes impredecibles*"[203] que disminuirán los ingresos de las familias de las personas que quieran entrar o permanecer en los programas de educación superior pública y privada del país;
>
> ii) El modelo estadístico del Icetex arrojó que actualmente unos 60.000 titulares de créditos presentan una probabilidad de incumplimiento de sus pagos superior al 40%, lo que significa un riesgo alto[204]. Asimismo, el Icetex prevé que alrededor de una tercera parte de la población de beneficiarios de créditos reembolsables, es decir, unos 100.000 beneficiarios (entre los que se contemplan la totalidad de los beneficiarios que presentan riesgo alto y una fracción de los de riesgo medio y bajo) enfrentarán mayores dificultades en el pago regular de su obligación[205].
>
> iii) La finalidad principal del decreto legislativo es la adopción de un conjunto de medidas denominado "*Plan de Auxilios Educativos Coronovarius - Covid-19*", el cual comprende el otorgamiento de diversos alivios financieros a las personas que actualmente son beneficiarias del

[202] Razonamiento construido con base en la intervención presentada por la Defensora Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo.
[203] Decreto Legislativo 467 de 2020. Considerando, pág. 2.
[204] Decreto Legislativo 467 de 2020. Considerando, pág. 3.
[205] Decreto Legislativo 467 de 2020. Considerando, pág. 4.

Icetex, así como el otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre del año 2020, amparados por el Fondo de Garantía Codeudor[206];

v) Para otorgar dichas medidas "*se hace necesario incorporar a los ingresos del Icetex, recursos por un valor aproximado de $70.247.695.157*"[207], provenientes de *(i)* fondos inactivos y en liquidación, y *(ii)* excedentes de títulos de ahorro educativo.

vi) Dichos recursos no podían destinarse para este fin sin una previa autorización legal.

182. Ahora bien, en relación con los recursos que soportan el Plan, el Decreto Legislativo 467 alude de forma general a la inclusión de dineros provenientes de 19 fondos inactivos y 12 fondos en liquidación. Sin embargo, no especifica cuáles son estas fuentes, aspecto que se resuelve posteriormente con la respuesta enviada por el Gobierno a la Corte, en la que detalla la siguiente conformación:

183. *Fondos inactivos*: *(i)* Med padres de familia de colegios privados; *(ii)* Med colegios programa 2000; *(iii)* Ministerio de Hacienda y Crédito Público; *(iv)* Fase Bogotá; *(v)* Fase Cundinamarca; *(vi)* Fase Tolima; *(vii)* Fase Meta; *(viii)* Fase Boyacá; *(ix)* Fondo Icetex industrial; *(x)* Superintendencia de Industria y Comercio; *(xi)* Ministerio de Educación Capacitación Fun; *(xii)* MinEdu Form prof y actual doce; *(xiii)* Movilidad con el Gobierno francés; *(xiv)* SENA fíe incentivos a la excelencia; *(xv)* Fondo usuarios del servicio público de empleo; *(xvi)* SENA Fondo incentivo a la excelencia; *(xvii)* Subsidios mejores resultados saber 11; *(xviii)* Municipio de Contratación; y *(xix)* Municipio de Trinidad[208].

184. *Fondos en liquidación*: *(i)* Fondo Mir Coar Antioquia lcetex; *(ii)* Fondo de Capacitación del INPEC; *(iii)* Superintendencia de Notariado; *(iv)* Fondo Ministerio del Trabajo Icetex; *(v)* Men Movilidad Docentes T y T; (vi) APC Colombia Capacitación Servidores; *(vii)* Instituto Nacional de Medicina Legal 2013; *(viii)* SENA Apoyo Sostenimiento; *(ix)* Ministerio de Salud y Protección Social; *(x)* Jóvenes Ingenieros Alemania 868 de 2015; (xi) Proyecto Sueños; y *(xii)* Fondo ICBF Proyecto Sueños Oportunidades[209].

185. Si bien el Gobierno no precisó la naturaleza legal de estos fondos -se limitó a enunciarlos-, salta a la vista su diversidad. Allí se contemplan fondos y alianzas con entes territoriales, entidades públicas y privadas, e incluso proyectos de cooperación internacional. Lo anterior no resulta extraño pues históricamente el Icetex ha tenido, dentro de sus funciones, la administración de fondos de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, destinados a la financiación de estudiantes tanto dentro del país como en el exterior[210]. Además, durante las últimas décadas, se autorizó tanto a la Nación como las entidades territoriales y las propias instituciones de este nivel de educación, establecer

[206] *Ibídem.*
[207] *Ibídem.*
[208] Intervención conjunta del Gobierno nacional. Tabla 4.
[209] Intervención conjunta del Gobierno nacional. Tabla 5.
[210] Decreto Ley 3155 de 1968, *por el cual se reorganiza el Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el Exterior.* Ver artículo 2, especialmente los literales (e), (f), (h), (i).

programas de ayudas y créditos para los estudiantes, cuya ejecución se encomendó al Icetex, algunas veces en asocio con los fondos educativos departamentales y municipales[211]. Fue así como el Icetex, con el objeto de fomentar el acceso y permanencia en la educación superior, ha venido canalizando y administrando recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con patrimonios propios o de terceros[212]. En este marco, el Icetex ha establecido alianzas estratégicas con entidades privadas o públicas, del orden departamental, municipal o distrital, para administrar y adjudicar recursos destinados a fomentar la educación superior[213].

Juicio de ausencia de arbitrariedad

186. En este punto basta con señalar que el Decreto Legislativo 467 de 2020 no contiene medidas que de alguna forma pudieran *(i)* vulnerar el núcleo esencial de los derechos fundamentales; *(ii)* interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público, y de los órganos del Estado, o *(iii)* suprimir o modificar los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

187. Tal y como se sostuvo al explicar la finalidad de este decreto legislativo, el mismo no incluye medidas que puedan calificarse como arbitrarias. El traslado de recursos dispuesto por el artículo 2º y el parágrafo 1º del artículo 1º tiene un contenido puramente presupuestario y técnico, cuyo objetivo es buscar dineros que permitan ayudar a los beneficiarios de créditos, para que puedan ejercer su derecho a la educación superior[214], específicamente los componentes de acceso y permanencia en el sistema. Esto no se traduce de ninguna forma en la suspensión de derechos fundamentales, ni mucho menos en la interrupción de la actividad de las ramas del poder público[215]. Al contrario, ello reafirma el rol institucional y las específicas funciones encomendadas al Icetex[216].

Juicio de intangibilidad

188. El juicio de intangibilidad está enfocado a un conjunto de derechos que se consideran "*intocables*", aun en tiempos de emergencia. Dentro de dicho catálogo no se encuentra el derecho a la educación superior, por lo cual este criterio no aplica en el presente expediente. Se reitera, además, que la finalidad de los recursos dispuestos es justamente apalancar un plan de auxilios que alivie la situación financiera de las personas que, debido a sus limitaciones económicas agravadas por la pandemia, probablemente no puedan cumplir con sus obligaciones crediticias.

Juicio de no contradicción específica

189. El traslado de recursos que propone el parágrafo 1º del artículo 1º y el artículo 2º no suscita una contradicción específica con la Constitución ni con

[211] Ley 30 de 1992, *Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*. artículo 111.
[212] Ley 1002 de 2005, artículo 2º.
[213] Ley 1002 de 2005, artículo 4º.
[214] Intervención de la Defensoría del Pueblo. Pág. 6.
[215] En este punto coinciden todos los intervinientes que se refirieron a este juicio concreto.
[216] Intervención conjunta del Gobierno nacional, pág. 22.

los compromisos adquiridos a partir de los tratados internacionales en derechos humanos. Mucho menos desconoce el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en este tipo de situaciones.

190. La obtención de recursos adicionales para apalancar un plan de auxilios que alivie la situación financiera de los beneficiarios del Icetex debe entenderse como una manifestación de: *(i)* el artículo 1 superior que establece la solidaridad como uno de los principios fundantes de nuestro Estado; *(ii)* el artículo 13 Superior que establece el deber del Estado de adelantar acciones afirmativas a favor de las personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, en aras de propender por su igualdad material y *(iii)* el artículo 69 superior que ordena al Estado facilitar "*mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior*".

191. Además, la jurisprudencia ha reconocido, en principio, un margen amplio de actuación al Gobierno para que este realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del escenario de emergencia. Potestad que se refuerza en el campo de los derechos sociales en virtud del mandato de utilizar los *máximos recursos disponibles* que permitan avanzar efectivamente en el cumplimiento progresivo de estos derechos[217].

192. No obstante lo anterior, la asociación estudiantil Acrees denuncia que el decreto legislativo realmente no está haciendo uso de todos los recursos disponibles pues según el propio balance del Icetex para el año 2019, su patrimonio ascendió a $919.387 millones de pesos, los cuales en virtud del Plan Nacional de Desarrollo podrían haberse destinado a financiar un plan de auxilio más generoso[218]. En este punto del juicio es claro que el Gobierno no niega los mandatos constitucionales ni las obligaciones del Estado a nivel internacional, en específico, su compromiso de destinar los máximos recursos disponibles para avanzar en el disfrute del derecho a la educación. La pregunta acerca de si los recursos dispuestos son en verdad razonables para responder a la emergencia es un asunto que se reserva para el juicio de proporcionalidad.

Juicio de incompatibilidad

193. En sentido estricto, el Decreto Legislativo 467 de 2020 no *suspende* ninguna Ley de la República, por lo que no hace falta desarrollar esta parte del juicio.

Juicio de necesidad

194. La Corte encuentra que el traslado de los recursos previsto por el Decreto Legislativo 467 de 2020 resulta necesario, tanto fáctica como jurídicamente, para la consecución de los objetivos de la norma. Esto es, brindar un alivio

[217] Observación General No. 3, realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés). Consideraciones reiteradas en la Observación General No. 13 con respecto al derecho a la educación superior. Ver capítulo 4 *supra*.
[218] Ley 1955 de 2019 Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: "*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*". Artículo 186.

financiero urgente a los beneficiarios actuales y futuros del Icetex que les permita acceder a la educación superior y cumplir con sus obligaciones pese a las dificultades que supone la emergencia por Covid-19.

195. *Necesidad fáctica*. Las medidas financieras adoptadas por el Gobierno contribuyen a evitar la extensión de los efectos negativos que se desprenden para el sector educativo, por cuanto permiten apalancar el Plan de Auxilios diseñado para cubrir a miles beneficiarios del Icetex que verán comprometida su capacidad de pago; y así lograr que miles de familias puedan atender sus necesidades vitales más urgentes, sin preocuparse por el pago del crédito o verse forzados a buscar nuevas fuentes de ingreso en tiempos de aislamiento social. Sin estos nuevos recursos -asegura el Gobierno y el propio Icetex- no sería viable implementar las referidas medidas de auxilio.

196. Según la información oficial, el Icetex cuenta con 301.136[219] beneficiarios de créditos reembolsables en periodo de pago. Del anterior conjunto, se calcula que alrededor de un 20%, equivalente a unos 60.000 usuarios, presentaban antes de la pandemia una probabilidad de incumplimiento alto. Dicha franja de riesgo se agrava frente al impacto que trae consigo el Covid-19 y las medidas de aislamiento. Bajo este nuevo escenario, el Icetex prevé que alrededor de una tercera parte de los deudores de créditos reembolsables -unos 100.000 beneficiarios- enfrentarán dificultades en el pago regular de su obligación.

197. Para responder a esta situación el decreto legislativo dispone de un Plan de Auxilios soportado con recursos por un valor aproximado de $70.247.695.157, de los cuales $45.985.140.157 -*provenientes de los fondos inactivos y en liquidación*- estarían destinados a los primeros tres auxilios previstos para los beneficiarios actuales de la Entidad[220]. El valor restante por $24.262.555.000 -*que se obtiene de las utilidades los títulos de ahorro educativo*- tendría como objetivo el componente cuarto del Plan de Auxilios, enfocado a los nuevos créditos que se soliciten sin la exigibilidad de un codeudor solidario.

198. En su intervención conjunta ante la Corte, el Gobierno nacional y el Icetex son cautelosos al señalar que "*la pandemia del Covid-19 genera una situación de permanente cambio, frente a lo cual* [*se*] *irán revisando las situaciones donde sea necesario intervenir*"[221]. Pese a esta incertidumbre, ponen a consideración una serie de proyecciones que permiten identificar los recursos disponibles, así como la cantidad de usuarios que serían beneficiados. En la Tabla 1 se tendrían 100.000 beneficiarios con 2 meses de cobertura. En la Tabla 2 se reduce el conjunto de beneficiarios a 59.939, aunque con una cobertura de 4 meses. En la Tabla 3 se alcanzaría un escenario máximo de cobertura de 100.000 beneficiarios con 4 meses de cobertura. Veamos[222]:

[219] El Icetex alberga un universo total de 385,429 beneficiarios de créditos, de los cuales 301,163 tienen en la actualidad la obligación efectuar pagos de capital e intereses corrientes.
[220] 1. Periodo de gracia en cuotas con créditos vigentes, 2, Reducción transitoria de intereses al IPC. 3. Ampliación de plazos en los planes de amortización
[221] Intervención conjunta del Gobierno nacional. Pág. 12.
[222] En el documento presentado por el Gobierno nacional, corresponden a las tablas 6, 7 y 8. Págs. 10-12.

Tabla 1. Estimación de beneficiario y costos de las medidas con cobertura para 100.000 usuarios beneficiados por un periodo de 2 meses			
Alivio	*Valor asignable durante la medida*	*Beneficiarios esperados*	*Valor estimado*
Interrupción de pagos	$587.760	38.600	$22.687.690.000
Reducción de intereses al IPC	$372.700	20.585	$7.672.050.090
Ampliación de plazo	$113.720	40.815	$4.641.522.620
	Total	**100.000**	**$35.001.263.010**

Tabla 2. Estimación de beneficiario y costos de las medidas con cobertura para 59.939 usuarios beneficiados por un periodo de 4 meses			
Alivio	*Valor asignable durante la medida*	*Beneficiarios esperados*	*Valor estimado*
Interrupción de pagos	$1.175.528	27.383	$32.189.598.110
Reducción de intereses al IPC	$745.402	12.338	$9.197.028.031
Ampliación de plazo	$227.441	20.218	$4.598.514.016
	Total	**59.939**	**$45.985.140.157**

Tabla 3. Estimación de beneficiario y costos de las medidas con cobertura para 100.000 usuarios beneficiados por un periodo de 4 meses			
Alivio	*Valor asignable durante la medida*	*Beneficiarios esperados*	*Valor estimado*
Interrupción de pagos	$1.175.528	45.684	$53.703.129.441
Reducción de intereses al IPC	$745.402	20.585	$15.343.751.269
Ampliación de plazo	$227.441	33.731	$7.671.875.634
	Total	**100.000**	**$76.718.756.334**

199. La Corte Constitucional es consciente de que estos cálculos no pueden realizarse con plena exactitud *a-priori* pues dependen, entre otros factores, de: *(i)* el número de usuarios que efectivamente entren en dificultades económicas y soliciten un auxilio financiero; *(ii)* el tipo de auxilio que se les reconozca; y *(iii)* la duración que deban tener estos alivios ante el impacto socio-económico prolongado que derive de la pandemia.

200. Es por ello que el Gobierno no ofrece un modelo completamente definido, sino una serie de proyecciones ante los escenarios posibles. Ante la

incertidumbre que rodea las repercusiones económicas del Covid-19, la Corte concede un mayor grado de amplitud a los cálculos que propone el Gobierno, los cuales, en principio, resultan razonables dados los recursos adicionales obtenidos y el número de beneficiarios que podrían requerir un alivio.

201. Pese a lo anterior, la Corte observa que si se desea cubrir con el Plan de Auxilios a 100.000 beneficiarios, con énfasis en el componente de interrupción de pagos, por un periodo superior a 4 meses (ver tabla 3 *supra*), los fondos contemplados se quedarán cortos, ocasionando un déficit que superaría los treinta mil millones[223]. Lo anterior no significa un "*error manifiesto*" en los recursos destinados por el Gobierno para apalancar el plan de auxilios, puesto que la situación real es imposible de prever con certeza. La Corte valora positivamente que el Gobierno haya contemplado un conjunto de escenarios posibles y razonables, pero también advierte que el eventual desfase presupuestario debe llevarlo a reflexionar desde ahora sobre qué sucederá si la emergencia socio-económica derivada del Covid-19 supera las proyecciones iniciales con que se construyó el Decreto Legislativo 467 de 2020.

202. *Necesidad jurídica*. El Gobierno asegura que se requiere una medida legislativa extraordinaria por cuanto, bajo el marco normativo vigente, los recursos adicionales no están destinados ni pueden ser utilizados por el Icetex. Con respecto a los dineros provenientes de los fondos inactivos y en liquidación explica que, dada su naturaleza, su uso para este Plan de Auxilios "*no era factible de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 25 del Decreto 2411 de 2019, en concordancia con los Artículos 14, 16 y 102 del Estatuto Orgánico de Presupuesto*"[224]. Y en lo referente a los Títulos de Ahorro Educativo (TAE) señala que la Ley 18 de 1988 no permitía su utilización para estos fines.

203. Sin embargo, la intervención de la Universidad Javeriana cuestionó esta argumentación. En su opinión, el artículo 102 del Decreto 111 de 1996 "*hace alusión a la inversión de excedentes de liquidez de los establecimientos públicos, por lo cual no es claro si esta norma resulta aplicable al Icetex que es una entidad financiera estatal de naturaleza especial*". Y en relación con las utilidades provenientes de los TAE expuso que por virtud del artículo 4 de la Ley 18 de 1988 estaba dentro de la potestad del Gobierno reglamentar la utilización de estos recursos sin necesidad de un marco legal habilitante.

204. La Corte encuentra que, si bien la postura del Gobierno pudo haber sido más clara en este punto, la necesidad jurídica del decreto legislativo está suficientemente soportada. Para empezar, es importante recordar que el *principio de legalidad del gasto* implica la reserva de ley para su expedición, modificación o adición, en virtud del trasfondo democrático en la adopción de las decisiones sobre el uso y destinación de los recursos públicos. Esto impide que el Gobierno nacional disponga directa y discrecionalmente de las rentas y recursos de capital, los cuales deben ser consignados en la Dirección del Tesoro

[223] Las estimaciones de la tabla 3 implican un total de recursos por $76.718.756.334. Sin embargo, los fondos previstos en el Decreto Legislativo 467 de 2020 para estas tres primeras medidas solo llegan a $45.985.140.157, ocasionado una diferencia negativa de $30.733.616.177.
[224] Decreto Legislativo 467 de 2020, considerando pág. 4; y la Intervención del Gobierno nacional. pág. 37.

Nacional -en virtud del *principio de unidad de caja*[225]- para su posterior distribución democrática a través de las apropiaciones autorizadas por el Congreso mediante la Ley del Presupuesto.

205. Tales mandatos, no obstante, se flexibilizan en contextos de emergencia, habilitando al poder ejecutivo para intervenir válidamente el presupuesto general de la Nación, cambiar la destinación de algunas rentas, reasignar partidas y realizar operaciones presupuestales. En principio, la jurisprudencia ha reconocido un margen amplio de acción al Gobierno en estas circunstancias, con la finalidad de aportar recursos suficientes que permitan conjurar la crisis o aliviar sus efectos[226]. Las normas de excepción permiten al poder ejecutivo, entre otras facultades, hacer traslados de recursos cambiando la destinación inicial de algunas cuentas.

206. Ahora bien, la primera objeción de la Universidad Javeriana remite al alcance del artículo 102 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) referente a la obligación de "*los establecimientos públicos del orden nacional*" de invertir sus excedentes de liquidez en títulos emitidos por la Dirección del Tesoro Nacional, o en inversiones autorizadas por ésta. La Corte encuentra que le asiste razón a la universidad en este punto, pues con la Ley 1002 de 2005 se cambió la naturaleza jurídica del Icetex de un establecimiento público a una "*entidad financiera de naturaleza especial*"[227]. Así las cosas, el Icetex es una entidad del sector descentralizado por servicios del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación, cuyo objeto principal es la realización de actividades financieras (comerciales), con la finalidad principal de fomentar la educación superior, a través de subsidios enfocados en los estudiantes de bajo recursos[228]. Por lo que, en principio, no sería destinataria del artículo 102 del EOP[229], frente a lo cual el Gobierno nacional no aportó ningún argumento adicional.

207. Además, la Corte advierte que existe una norma legal, específica y posterior que regula las operaciones con los excedentes del Icetex. Se trata del artículo 186 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022[230], el cual autoriza al Ministerio de Educación a utilizar los "*excedentes que se generen en el Icetex a partir de los recursos girados por la Nación*" con el fin de brindar subsidios, condonaciones u otro tipo de alivios de cartera. Sin embargo, tal habilitación no es suficiente para este caso concreto. En efecto, el Decreto Legislativo 467 de

[225] Decreto 111 de 1996, "*Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto"*. Artículo 16 y 102.
[226] Ver capítulo 4 de esta Sentencia *supra*.
[227] Ley 1002 de 2005, artículo 1º.
[228] Ley 1002 de 2005, artículo 1º. Ver también Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Providencia del 30 de abril de 2018. C.P. Germán Alberto Bula Escobar. Radicado 2329.
[229] Esto no obsta para que en otros aspectos el Icetex tenga un régimen asimilable al de los establecimientos públicos propiamente dichos como ocurre, por ejemplo, en materia tributaria (Ley 1002 de 2005. Artículo 2, parágrafo 2).
[230] Ley 1955 de 2019. Artículo 186: "*Excedentes del Icetex. El Ministerio de Educación Nacional podrá utilizar los excedentes que se generen en el Icetex a partir de los recursos girados por la Nación. En caso de hacerlo, debe destinarlos prioritariamente a atender los subsidios de tasa de interés, condonación y manutención asociados a los créditos educativos; a programas de alivio de cartera para sus beneficiarios o de fortalecimiento de la educación superior; al pago de las obligaciones que el Icetex haya adquirido con dichos fines; a financiar las renovaciones o las adjudicaciones de nuevos créditos educativos o para otros objetivos similares*".

2020 no acude a los excedentes de los recursos nacionales -los cuales están ya comprometidos según la propia entidad- sino a fuentes adicionales de financiación, a través de: *(i)* fondos en liquidación que tenían una participación de entidades territoriales e incluso aportes de cooperación internacional; y *(ii)* los excedentes de las operaciones con TAE, los cuales provienen de la captación a recursos privados[231]. Tales fuentes no son excedentes provenientes de los recursos girados por lo Nación y, por ende, requieren una autorización legal, específica y diferente a la que trae el Plan Nacional de Desarrollo.

208. La segunda observación tiene que ver con la potestad ordinaria para disponer de las utilidades derivadas de los TAE, que haría innecesario recurrir a normas extraordinarias. En efecto, existe una norma que habilita al Gobierno para "*previo concepto de la Junta Directiva del Banco de la República*, [*reglamentar*] *la naturaleza de las inversiones o préstamos que pueda efectuar el Icetex con los recursos de los numerales 1 y 2* [*Títulos de Ahorro Educativo*]. *del presente artículo, sus límites, el objeto de los préstamos, las tasas de interés, sus plazos y garantías*"[232]. Con todo, la Corte encuentra que el Gobierno no erró al advertir la necesidad jurídica ya que el trámite ordinario: *(i)* implicaría contar con la autorización de la Junta Directiva del Banco de la República, la cual no puede simplemente exigirse por parte del poder ejecutivo, en tanto es un órgano autónomo[233]; y *(ii)* en caso de contar con su apoyo, ello tomaría un tiempo adicional que no se compadece con la urgencia derivada de la pandemia.

209. Le asiste razón al Gobierno cuando explica que con el decreto legislativo se busca alcanzar "*un mecanismo ágil que permite a las entidades que se rigen por el principio de legalidad del gasto para que puedan reorientar recursos de saldos y excedentes con destino a un Plan de Auxilios Educativos*"[234]. Dentro del análisis de necesidad jurídica no basta constatar que exista un trámite ordinario, le corresponde al juez constitucional valorar también que tales competencias sean suficientes y adecuadas para lograr los objetivos con la urgencia que ello supone[235]. De no ser así, podrían descartarse la mayoría de normas extraordinarias, bajo el entendido que el Gobierno cuenta con la iniciativa legal ordinaria para proponer y tramitar ante el Congreso las acciones que estime apropiadas y necesarias. Tal conclusión desconocería que hay situaciones urgentes que no permiten tal espera, como precisamente lo es el incumplimiento generalizado de pagos de los beneficiarios del Icetex.

Juicio de proporcionalidad

[231] Ley 18 de 1988, "*Por la cual se autoriza al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, para captar ahorro interno y se crea un título valor de régimen especial*".
[232] Ley 18 de 1988, artículo 4. Disposición que fue luego reiterada en términos similares dentro del Estatuto Orgánico del Presupuesto, artículo 277 (7).
[233] Constitución Política, artículo 371. Ley 31 de 1992, artículo 1º.
[234] Intervención conjunta del Gobierno nacional, pág. 28.
[235] Para un caso similar en el que la Corte estableció que los mecanismos ordinarios a disposición del Gobierno no eran suficientes, ver Sentencia C-172 de 2009. M.P. Cristina Pardo Schlesinger: "*Efectivamente, bien podía el Gobierno en virtud de su participación accionaria mayoritaria, incidir en la toma de la decisión correspondiente. No obstante, dicha decisión sólo habría podido adoptarse con posterioridad al trámite estatutario previsto para ello, circunstancia que resulta incompatible con la urgencia manifiesta de adoptar una decisión en el marco de un estado de emergencia social*".

210. Como se explicó anteriormente, el análisis de proporcionalidad que debe realizarse en esta ocasión tiene un nivel de intensidad *intermedio*, lo que supone verificar que: *(i)* el fin de la norma sea constitucionalmente importante, *(ii)* el medio para lograrlo sea efectivamente conducente; y que *(iii)* la medida no sea evidentemente desproporcionada.

211. La Corte ya constató que la inyección de recursos que trae el del decreto legislativo supera los dos primeros pasos del test. En efecto, *(i)* esta Sentencia verificó que la finalidad de dicho traslado presupuestal es importante por cuanto busca apalancar el Plan de Auxilio previsto en el marco de la pandemia (ver juicios de finalidad, conexidad material y motivación suficiente *supra*). Igualmente, *(ii)* estableció que los recursos previstos son conducentes para permitir que el Plan cobije, de entrada, a por lo menos 59.939 usuarios beneficiados por un periodo de 4 meses (ver juicio de necesidad fáctica *supra*). Resta ahora valorar la proporcionalidad de estas medidas, es decir, determinar si el traslado de recursos constituye una respuesta equilibrada ante la gravedad de los hechos.

212. Entendido como la primera respuesta a una problemática que demanda atención urgente, la Corte encuentra que las medidas presupuestales fueron razonables. Ante la irrupción de la pandemia en el país y las afugias financieras que ello supuso para los beneficiarios del Icetex, se justificaba el traslado de los dineros que obraban en diversos fondos. Aunque dentro de estas fuentes es posible que hubiese recursos provenientes de las entidades territoriales[236], los cuales en virtud del principio de autonomía territorial no pueden ser apropiados caprichosamente por el Gobierno, esta operación fue razonable en el caso concreto por las siguientes razones.

213. En primer lugar, estamos hablando de fondos *inactivos* o *en liquidación*, lo que -de entrada- no supone una afectación severa al ejercicio de las entidades territoriales y privadas que aportaron a estas cuentas. Segundo, como señala el Procurador General, "*los fines que se pretenden alcanzar no desbordan el objeto por el que se constituyeron dichas inversiones y su manejo mantiene el objeto del Icetex*"[237]. Recordemos que el Icetex ha venido canalizando y administrando recursos de terceros[238], a través de alianzas estratégicas con entidades públicas o privadas[239]. Así las cosas, los recursos que se destinan para el nuevo decreto legislativo conservan una finalidad similar con la que fueron originalmente previstos, a saber, la promoción de la educación superior. Tercero, la financiación de la educación para la población de bajos recursos económicos es una finalidad importante del ordenamiento colombiano, dado el valor que representa para el desarrollo individual y la consecución de un orden

[236] Teniendo en cuenta las múltiples alianzas y convenios que ha emprendido históricamente el Icetex con entidades regionales para el cumplimiento de su objeto social.
[237] Concepto del Procurador General de la Nación. pág. 15.
[238] Ley 1002 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 2º.
[239] Ley 1002 de 2005, artículo 4º.

justo[240]. Por ello, el Constituyente priorizó la inversión en educación dentro del presupuesto nacional, entendido como parte clave del "*gasto público social*"[241].

214. Ahora bien, en lo referente al traslado de las utilidades derivadas de la operación de Títulos de Ahorro Educativo (TAE) que consagra el artículo 2º, la Corte también lo encuentra razonable. Estos títulos fueron creados por la Ley 18 de 1988 y hasta el momento sólo se han hecho dos emisiones, cada una por 5,000 millones de pesos. Son títulos valores que captan fondos provenientes del ahorro privado y como contraprestación reconocen el derecho a futuro de asegurar que el Icetex cancelará, según los términos pactados, el valor de los costos de matrícula, de texto y de otros gastos académicos[242]. Según explicó el Gobierno, es posible hacer uso de las utilidades derivadas de la operación con estos títulos por un valor de $24.262 millones, sin que ello afecte los derechos de los tenedores. El Icetex conservará el 20% del patrimonio del TAE equivalente a $6.065 millones como respaldo del pasivo, incluyendo dentro de estos, los recursos que conforma el fondo de respaldo ($876 millones) administrados por Fiduciaria Davivienda[243]. Es razonable entonces utilizar las utilidades derivadas de las operaciones con TAE con el fin de soportar el Fondo de Garantía Codeudor (medida número 4 del Plan de Auxilios), pues en últimas se trata del traslado de recursos entre cuentas relacionadas con el derecho a la educación. Adicionalmente, no se pone en riesgo las obligaciones del Icetex para con los tenedores de estos títulos pues se dejan las reservas suficientes.

215. En resumen, el traslado de recursos es proporcional en tanto no trasgrede ningún límite constitucional. De hecho, lo que hace es reivindicar la prioridad del gasto público social, al disponer que la nueva destinación tenga por objeto una finalidad importante: apalancar la faceta de acceso a la educación superior de personas vulnerables. Del otro lado, las partidas que se disminuyen no implican una afectación severa pues se trata de fondos inactivos así como de excedentes que arroja la operación con TAE.

216. Finalmente, le corresponde a la Corte determinar, de forma general, si los nuevos recursos inyectados al Plan de Auxilios son equilibrados ante la emergencia por Covid-19 y su impacto en el componente de educación superior. Lo anterior en tanto que uno de los reclamos centrales de los grupos de estudiantes que intervinieron tiene que ver con la presunta *insuficiencia* de los dineros destinados para este fin.

217. Sea lo primero aclarar que la Corte Constitucional no es la entidad llamada a fijar el presupuesto nacional, ni mucho menos a especificar el monto exacto de las partidas. En materia económica, la jurisprudencia ha reconocido, en principio, un amplio margen de acción al legislador. Dicho grado de deferencia se extiende, *mutatis mutandi*, al Gobierno nacional cuando este actúa como *legislador extraordinario* en la consecución y distribución de recursos en el

[240] Ver capítulo 5 *supra*.
[241] Constitución Política, artículo 366.
[242] Ley 18 de 1988, Por la cual se autoriza al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, para captar ahorro interno y se crea un título valor de régimen especial. Artículos 1 y 2.
[243] Intervención conjunta del Gobierno nacional. pág. 41.

marco de los estados de excepción. Más aún, teniendo en cuenta la restricción presupuestal inherente a estos escenarios y la necesidad de actuar pronta y comprehensivamente. Ello, sin embargo, no equivale a la desaparición de todo control. En lo referente a los derechos fundamentales, existen unos límites, mínimos básicos y acentos de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales de Derechos Humanos. Principalmente, y para efectos de este caso, es pertinente recordar que *(i)* la *accesibilidad* integra el mínimo esencial del derecho a la educación superior; que *(ii)* al Estado le asiste el deber de emplear los *máximos recursos disponibles*, incluso en tiempos de crisis; y que *(iii)* la educación tiene prioridad en el gasto público[244].

218. Dicho lo anterior, la Corte observa que los fondos dispuestos por el decreto legislativo llegan a $70.247.695.157. Aunque no es posible prever con certeza el número total de usuarios que entrarán en problemas financieros o el impacto y la duración que pueda tener esta emergencia sobre la economía, el Gobierno proyecta que los recursos permitirán cobijar, por lo menos, a 59.939 usuarios beneficiados por un periodo de 4 meses[245].

219. En principio, la Corte encuentra razonable dicha inyección de recursos según las proyecciones realizadas y la urgencia de brindar un alivio a los deudores el Icetex, quienes desde el inicio de la pandemia vieron comprometida su capacidad de pago. Tampoco sería razonable exigirle al Gobierno que agote todo el presupuesto del Icetex para atender a los deudores actuales, pues esto necesariamente afectaría a los demás beneficiarios que se encuentran cursando sus estudios con créditos del Icetex y los miles otros que aspiran a ingresar en los próximos meses a las universidades. Como ya se explicó, el Gobierno tenía que encontrar un delicado balance entre ambas necesidades, el cual esta Corte no percibe como abiertamente desproporcionado.

220. En síntesis, las medidas presupuestales superan el examen de proporcionalidad en tanto ofrecen una respuesta razonable y urgente según las proyecciones iniciales del impacto que puede producir la pandemia. Para ello, el Gobierno dispuso de la totalidad de recursos que en una primera búsqueda encontró disponibles, principalmente en forma de saldos sin utilizar almacenados en fondos inactivos y en liquidación, así como en los excedentes que producen las operaciones con Títulos de Ahorro Educativo (TAE). Pero esta primera fase no agota el deber de *máxima utilización de los recursos*. Le corresponde ahora al Gobierno revisar la evolución del impacto de la pandemia sobre los beneficiarios del Icetex y emplear los demás recursos disponibles, generando nuevos ingresos, más allá de aquellas cuentas asociadas al Icetex, si es del caso, para responder apropiadamente a los efectos negativos que en el tiempo pueda seguir causando la pandemia. Recordando, además, que la educación tiene, por disposición constitucional, prioridad en el gasto público.

Juicio de no discriminación

[244] Para la explicación de estas premisas ver capítulo 5 *supra*.
[245] Ver juicio de necesidad fáctica *supra*.

221. Las normas que se analizan en este eje versan sobre la consecución de recursos. Son, por lo tanto, disposiciones técnicas y presupuestales que no suscitan ningún debate por trato discriminatorio. La forma en que se emplean estos dineros es lo que eventualmente podría dar lugar a este tipo de discusiones. Pero en el capítulo anterior ya se explicaron los criterios de focalización. No es necesario repetir estas consideraciones aquí.

222. En suma, respecto este segundo eje, la Corte encuentra que se superan los requisitos materiales de validez, en tanto las formas de financiación ideadas por el Gobierno nacional para apalancar el Plan de Auxilios Educativos resultan razonables para brindar un primer y urgente alivio a los beneficiarios del Icetex que vieron comprometida su capacidad de pago por la pandemia.

8. Conclusión

223. La Sala Plena revisó la constitucionalidad 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*".

224. La Corte concluye que el decreto legislativo cumple, de manera general, con los requisitos formales y materiales. Esta norma ofrece un alivio urgente y necesario para ayudar a los beneficiarios de créditos educativos del Icetex, cuya capacidad de pago se ha visto menguada como consecuencia de la pandemia. La Sala Plena encuentra que el Gobierno ha actuado diligentemente para encontrar un balance que le permita optimizar los recursos disponibles, de manera que pueda ofrecer un alivio parcial a la mayoría de usuarios vulnerables, sin sacrificar la misión del Icetex. Sin embargo, la Sala Plena juzga como desproporcionado que, en las actuales circunstancias, se sigan causando intereses a los estudiantes que se acojan a la medida de periodo de gracia.

225. Los desafíos humanos y económicos que supone la pandemia son mayúsculos y sus consecuencias aún son impredecibles, especialmente para las facetas prestacionales de los derechos. Con todo y esto, es indispensable reafirmar la vigencia del orden constitucional y el acatamiento a la dignidad y a la eficacia de los derechos fundamentales como pilares de un orden justo. El Gobierno está en la obligación de revisar la implementación del Plan de Auxilios, evaluar rigurosa y objetivamente su impacto, y constatar la evolución de la situación financiera de los beneficiarios de los créditos, para luego, de manera informada y participativa, adoptar las medidas adecuadas que garanticen la permanencia y el acceso progresivo a la educación superior. La Corte confía que esta crisis sea también una oportunidad para convertir al Icetex en un aliado invaluable de las miles de familias colombianas que en su momento confiaron en dicha entidad sus sueños para acceder a la educación técnica y profesional.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 1º 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",* en el entendido que la medida denominada "*periodo de gracia*", prevista en el numeral primero, no causa durante su vigencia intereses sobre los créditos.

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*".

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
C*on salvamento parcial de voto*

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

ANEXO: Decreto legislativo 467 de 2020

"***DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020***
23 de marzo

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO:

Que, en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida se incluyeron las siguientes:

Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo Coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por Coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por Coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

Que según la OMS la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y empresas.

Que mediante la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República China, Francia, Italia y España.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID- 19 y mitigar sus efectos.

Que el vertiginoso escalamiento del brote del nuevo Coronavirus COVID-19, hasta configurar una pandemia, representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 23 de marzo de 2020 a las 15:51 GMT-5, se encuentran confirmados 334.981 casos, 14.652 fallecidos y 190 países, áreas o territorios con casos del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que, pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social, a las 9:00 horas del 23 de marzo de 2020 reportó como casos confirmados en Colombia 277 distribuidos así: Bogotá D.C. (114), Cundinamarca (11), Antioquia (40), Valle del Cauca (31), Bolívar (16), Atlántico (7), Magdalena

(2), Cesar (1), Norte de Santander (8), Santander (3), Cauca (2), Caldas (6), Risaralda (13), Quindío (6), Huila (10), Tolima (4), Meta (1), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1).

Que mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19. Dentro de las medidas a adoptarse se incluyeron las siguientes:

> "Que los choques que afectan los mercados financieros y laborales suelen tener efectos profundos y prolongados que deterioran el crecimiento, el bienestar de la sociedad y el empleo como lo muestran la experiencia de la crisis colombiana de fin de siglo y la experiencia de la crisis internacional de 2008. En el caso de la experiencia colombiana, durante 1999 se redujo la tasa de crecimiento económico a -4.1 % y se produjo un aumento en la tasa de desempleo de 12,5 % en 1997 a 20,2 % en el año 2000. [..].
>
> Que se han venido usando los mecanismos ordinarios de que disponen las instituciones económicas en tiempos normales, los cuales han sido adecuados, pero insuficientes para contener el choque sorpresivo y profundo que ha sufrido la economía. Así, el Banco de la República ha adoptado medidas extraordinarias en función de reforzar la liquidez del sistema de pagos y del mercado cambiario. Igualmente, siguiendo las directrices del Gobierno nacional, la DIAN ha flexibilizado el calendario tributario para contribuir a la absorción del choque económico que está generando la llegada del COVID19 al país. Dentro de estas medidas se encuentra el aplazamiento de la segunda y tercera cuota de renta para los grandes contribuyentes, que se encuentren en sectores relacionados con el transporte aéreo comercial de pasajeros, actividades teatrales, de espectáculos musicales y otros espectáculos en vivo.
>
> Que las medidas a disposición del Banco de la República y del Gobierno nacional son insuficientes para conjurar el efecto que, en la salud pública, el empleo, el ingreso básico de los colombianos, la estabilidad económica de los trabajadores y de las empresas, la actividad económica de los trabajadores independientes, y la sostenibilidad fiscal de la economía resultan necesarias".

Que el artículo 3 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 resolvió adoptar "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".

Que en la actualidad, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX cuenta con 301.136 beneficiarios de créditos reembolsables en periodos de pago, diferenciados en los siguientes estratos

económicos: 30.3% estrato 1, 40.4% estrato 2, 21.5% estrato 3, 5.3% estrato 4, 1.8% estrato 5 y 0.7% estrato 6.

Que el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX al correr el modelo de probabilidad de incumplimiento interno del Instituto, el cual analiza variables de comportamiento de pago y factores socio demográficos como estrato y edad, estableció como resultado que alrededor de un 20% de los beneficiarios de créditos reembolsables, equivalente aproximadamente a 60.000 usuarios, presentan una probabilidad de incumplimiento de sus obligaciones superior al 40%, ubicándose en el rango alto[246], un 40% de los beneficiarios se ubica en el rango medio y el otro 40% restante se ubica en el rango bajo.

Que en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica causada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior - ICETEX prevé que alrededor de una tercera parte de la población de beneficiarios de créditos reembolsables, es decir, unos 100.000 beneficiarios, entre los que se contemplan la totalidad de los beneficiarios que presentan riesgo alto y una fracción de los de riesgo medio y bajo, enfrentarán mayores dificultades en el pago regular de su obligación crediticia.

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 - IPC, (iii) ampliación de plazos en los planes de amortización; y, (iv) otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre del año 2020 amparados por el Fondo de Garantía Codeudor.

Que 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***

[246] Calificación de probabilidades de incumplimiento de usuarios de créditos de reembolsables del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX: *(i)* Alta: X > 41% *(ii)* Media: 11% < x > 40% y *(iii)* Baja X < 10%.

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.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

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

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

2. *Los beneficiarios de estratos 3, 4, 5 y 6 podrán solicitar la reducción transitoria de intereses al IPC en los créditos vigentes durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Esta medida implica una reducción de la tasa, quedando la tasa equivalente al IPC durante la vigencia del Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19. Esta medida*

no aplica para los beneficiarios de los estratos 1 y 2 quienes ya disfrutan del beneficio de tasa subsidiada por la Nación.

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

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

***Parágrafo 1.** Los saldos no ejecutados de Fondos en Administración, o convenios de alianzas establecidos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX con recursos provenientes de la Nación o de los Entes Territoriales, cuyos convenios se encuentren en procesos en liquidación que no hayan culminado, serán incorporados al presupuesto del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX y serán utilizados en el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19.*
***Parágrafo 2.** Los auxilios de que trata este artículo se mantendrán hasta agotar el monto de los recursos dispuestos para ello.*

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

***Artículo 3. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.*

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE
Dado en Bogotá, D. C., el 23 de marzo de 2020