Sentencia C-350/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE CREA EL FONDO SOLIDARIO PARA LA EDUCACION Y ESTABLECE MEDIDAS PARA MITIGAR LA DESERCION EN EL SECTOR EDUCATIVO-Exequibilidad

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19-Juicio de constitucionalidad

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido

De conformidad con el artículo 215 de la Constitución, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede declarar el Estado de Emergencia cuando sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213, siempre 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.

CALAMIDAD PUBLICA-Definición

La calamidad pública ha sido definida por la Corte Constitucional como “una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella…”.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Características

El artículo 215 de la Constitución establece que la declaratoria del Estado de Emergencia 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.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Competencias del Congreso de la República

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, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, los decretos legislativos que regulen materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, o en cualquier tiempo los decretos relacionados con materias de iniciativa de sus miembros; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Fundamento

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Presupuestos formales y materiales

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio formal

El examen formal del decreto exige verificar, en su orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) su suscripción por el presidente de la República y todos sus ministros; (ii) su expedición en desarrollo del estado de excepción y dentro del término de su vigencia; y (iii) la suficiente 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.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio material

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.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de finalidad

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 o a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de conexidad material

(…) previsto en los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE, 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 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.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de motivación suficiente

(…) ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de la fundamentación del decreto de emergencia, el Gobierno presenta razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, 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”.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de ausencia de arbitrariedad

(…) tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establecen 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. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no afecten el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; 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.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de intangibilidad

(…) parte del reconocimiento del carácter “intocable” de algunos derechos que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93 y 214 de la Constitución, y 5 de la LEEE, no pueden ser suspendidos durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que, en virtud de tales disposiciones y del derecho internacional de los derechos humanos, son 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; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no contradicción específica

(…) tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica la Constitución ni los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia, esto es, el grupo de medidas descritas, entre otros, en los artículos 47 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato

constitucional y legal, desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de incompatibilidad

(…) 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.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de necesidad

(…) 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 suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de proporcionalidad

(…) se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción constituyan respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de 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.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no discriminación

(…) el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE, exige verificar que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no entrañen segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes o injustificados.

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE CREA EL FONDO SOLIDARIO PARA LA EDUCACION Y ESTABLECE MEDIDAS PARA MITIGAR LA DESERCION EN EL SECTOR EDUCATIVO-Contenido y alcance

DECRETO LEGISLATIVO DICTADO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Requisitos formales

DECRETO LEGISLATIVO DICTADO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Requisitos materiales

PROHIBICION DE ESTABLECER AUXILIOS O DONACIONES A FAVOR DE PARTICULARES-No es absoluta

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL PRESUPUESTO-En tiempo de normalidad

ESTADO DE EXCEPCION-Faculta al gobierno para modificar el presupuesto

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Toda modificación efectuada debe ser informada al Congreso de la República

TEST DE PROPORCIONALIDAD-Niveles de intensidad

TEST INTERMEDIO DE PROPORCIONALIDAD-Elementos a tener en cuenta

El escrutinio intermedio ordena examinar que (i) el fin sea constitucionalmente importante; (ii) el medio para lograrlo sea efectivamente conducente; y (iii) la medida no sea evidentemente desproporcionada.

Referencia: Expediente RE-310

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto 662 del 14 de mayo de 2020, “Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C. veintiséis (26) de agosto de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial de las previstas en los artículos 215 y 241-7 de la Constitución, y cumplidos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 19911, decide definitivamente sobre la constitucionalidad del decreto legislativo de la referencia, cuyo texto es del siguiente tenor:

I. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

“DECRETO LEGISLATIVO 662 DE 2020

(14 de mayo de 2020)

Diario Oficial 51.314 del 14 de mayo de 2020

Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 6 de mayo 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 especifica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

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 trece (13) veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

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 Popular 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 de 2020 y, en virtud de esta, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVI D-19 y mitigar sus efectos.

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y O fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo de 2020, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo de 2020, 235 personas contagiadas al 22 de marzo de 2020, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo de 2020; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo de 2020, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo de 2020, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo de 2020, 608 personas contagiadas al 28 de marzo de 2020, 702 personas contagiadas al 29 de marzo de 2020; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo de 2020; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo de 2020,1.065 personas contagiadas al día 1 de abril de 2020, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril de 2020, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril de 2020, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril de 2020, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril de 2020, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril de 2020, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril de 2020, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril de 2020, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril de 2020, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril de 2020, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril de 2020, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril de 2020, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril de 2020, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril de 2020, 3.105 personas contagiadas al 15 de abril de 2020, 3.233 personas contagiadas al 16 de abril de 2020, 3.439 personas contagiadas al 17 de abril de 2020, 3.621 personas contagiadas al 18 de abril de 2020, 3.792 personas contagiadas al 19 de abril de 2020, 3.977 personas contagiadas al 20 de abril de 2020, 4.149 personas contagiadas al 21 de abril de 2020, 4.356 personas contagiadas al 22 de abril de 2020, 4.561

personas contagiadas al 23 de abril de 2020, 4.881 personas contagiadas al 24 de abril de 2020, 5.142 personas contagiadas al 25 de abril de 2020, 5.379 personas contagiadas al 26 de abril de 2020, 5.597 personas contagiadas al 27 de abril de 2020, 5.949 personas contagiadas al 28 de abril de 2020, 6.211 personas contagiadas al 29 de abril de 2020, 6.507 personas contagiadas al 30 de abril de 2020, 7.006 personas contagiadas al 1 de mayo de 2020, 7.285 personas contagiadas al 2 de mayo de 2020, 7.668 personas contagiadas al 3 de mayo de 2020, 7.973 personas contagiadas al 4 de mayo de 2020, 8.613 personas contagiadas al 5 de mayo de 2020, 8.959 personas contagiadas al 6 de mayo de 2020, 9.456 personas contagiadas al 7 de mayo de 2020, 10.051 personas contagiadas al 8 de mayo de 2020, 10.495 personas contagiadas al 9 de mayo de 2020, 11.063 personas contagiadas al 10 de mayo de 2020, 11.613 personas contagiadas al 11 de mayo de 2020, 12,272 personas contagiadas al 12 de mayo de 2020 y 12.930 personas contagiadas al 13 de mayo de 2020 y quinientos nueve (509) fallecidos.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social (i) reportó el 10 de mayo de 2020 463 muertes y 11.063 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D,C. (4.155), Cundinamarca (283), Antioquia (468), Valle del Cauca (1.331), Bolívar (679), Atlántico (970), Magdalena (271), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (47), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (67), Huila (178), Tolima (130), Meta (923), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (296), Boyacá (67), Córdoba (39), Sucre (4), La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16) y Amazonas (527); (ii) reportó el 11 de mayo de 2020 479 muertes y 11.613 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (4.305), Cundinamarca (289), Antioquia (474), Valle del Cauca (1.367), Bolívar (742), Atlántico (1.022), Magdalena (284), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (51), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (71), Huila (179), Tolima (130), Meta (927), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (306), Boyacá (77), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16), Amazonas (718), Putumayo (1); y (iii) reportó el 13 de mayo de 2020 509 muertes y 12.930 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (4.685), Cundinamarca (311), Antioquia (491), Valle del Cauca (1.478), Bolívar (936), Atlántico (1.268), Magdalena (322), Cesar (72), Norte de Santander (104), Santander (42), Cauca (54), Caldas (104), Risaralda (233), Quindío (78), Huila (187), Tolima (134), Meta (938), Casanare (25), San Andrés y Providencia (21), Nariño (338), Boyacá (87), Córdoba (42), Sucre (4) La Guajira (32), Chocó (40), Caquetá (19), Amazonas (871), Putumayo (2), Vaupés (11), Arauca (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud – OMS. se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET2 señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m.

CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos, (x) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 117.021 fallecidos, (xi) en el reporte número 86 del 15 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.914.916 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 123.010 fallecidos, (xii) en el reporte número 87 del 16 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST3 señaló que se encuentran confirmados 1.991.562 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 130.885 fallecidos, (xiii) en el reporte número 88 del 17 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.074.529 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 139.378 fallecidos, (xiv) en el reporte número 89 del 18 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.160.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 146.088 fallecidos, (xv) en el reporte número 90 del 19 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.241.778 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 152.551 fallecidos, (xvi) en el reporte número 91 del 20 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.314.621 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 157.847 fallecidos y (xvii) en el reporte número 92 del 21 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.397.217 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 162.956 fallecidos, (xviii) en el reporte número 93 del 22 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.471.136 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 169.006 fallecidos, (xix) en el reporte número 94 del 23 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.544.792 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 175.694 fallecidos, (xx) en el reporte número 95 del 24 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.626.321 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 181.938 fallecidos, (xxi) en el reporte número 96 del 25 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.719.896 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 187.705 fallecidos, (xxii) en el reporte número 97 del 26 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.804.796 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 193.710 fallecidos, (xxiii) en el reporte número 98 del 27 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentren confirmados 2.878.196 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 198.668 fallecidos, (xxiv) en el reporte número 99 del 28 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.954.222 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 202.597 fallecidos, (xxv) en el reporte número 100 del 29 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.018.952 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 207.973 fallecidos, (xxvi) en el reporte número 101 del 30 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.090.445 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y

217.769 fallecidos, (xxvii) en el reporte número 102 del 1 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.175.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 224.172 fallecidos, (xxviii) en el reporte número 103 del 2 de mayo de 2020 a las 3.267.184 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 229.971 fallecidos, (xxix) en el reporte número 104 del 3 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.349.786 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 238.628 fallecidos, (xxx) en el reporte número 105 del 4 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.435.894 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 239.604 fallecidos, (xxxi) en el reporte número 106 del 5 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.517.345 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 243.401 fallecidos, (xxxii) en el reporte numero 107 del 6 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.588.773 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 247.503 fallecidos, (XXXIII) en el reporte número 108 del 7 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.672.238 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 254.045 fallecidos, (xxxiv) en el reporte número 109 del 8 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.759.967 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 259.474 fallecidos, (xxxv) en el reporte número 110 del 9 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.855.788 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 265.862 fallecidos, (xxxvi) en el reporte número 111 del 10 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.917.366 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 274.361 fallecidos, (xxxvii) en el reporte número 112 del 11 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.006.257 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 278.892 fallecidos, (xxxviii) en el reporte número 113 del 12 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.088.848 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 283.153 fallecidos, y (xxxix) en el reporte número 114 del 13 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.170.424 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 287.399 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud – OMS, (i) en reporte de fecha 10 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, – hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.006.257 casos, 278.892 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; (ii) en reporte de fecha 11 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, – hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.088.848 casos, 283.153 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; y (iii) en reporte de fecha 12 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, – hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.179.479 casos, 287.525 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las medidas generales tenidas en cuenta en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 para la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se incluyó la siguiente:

"Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis;

[…]

Que con el objeto de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos será necesario adoptar medidas para hacerla más eficiente y garantizar la sostenibilidad de los procedimientos, costos y tarifas asociados, así como establecer mecanismos de priorización, ajuste y racionalización de los trámites y procesos, mitigando los impactos de la emergencia en la prestación del servicio y en la ejecución de proyectos de este sector."

Que el artículo 3 del Decreto 637 del 6 de mayo 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 a pesar de que en virtud del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se tomaron medidas para atender los efectos adversos generados a la actividad productiva, procurando el mantenimiento del empleo y la economía, a la fecha se han presentado nuevas circunstancias, como es la necesidad de mantener el aislamiento social obligatorio y la imposibilidad de las empresas de seguir continuando su actividad comercial e industrial y por tanto continuar cumpliendo con las obligaciones y compromisos adquiridos con sus empleados y otras causas, lo que ha generado una disminución significativa en la actividad económica del país.

Que dentro de las medidas generales que se deben adoptar para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 mencionó "[…] Que la actual situación ha tenido claramente un impacto negativo para las familias de todos los estratos socioeconómicos, tanto en el entorno rural como urbano, en especial las que se encuentran en situación de vulnerabilidad socio-económica, amenazando la garantía de la provisión de

servicios públicos como la educación, incluyendo la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en todos sus niveles (primera infancia, básica, media y superior), así como también de las prestaciones complementarias y programas sociales tendientes a hacer efectivos estos derechos, por lo que se hace necesario adoptar medidas tendientes a reducir la deserción y a apoyar al sistema educativo. […]”

Que el artículo 44 de la Constitución establece que la educación es un derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes, y que corresponde al Estado garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

Que de conformidad con el artículo 5 de la Ley 137 de 1994 “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”, el Gobierno nacional debe propender por la adopción de medidas destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y en ningún momento, podrá suspender los derechos, entre los cuales se encuentra el derecho a la educación, por lo que se requiere emprender acciones que permitan la continuidad de la prestación del servicio.

Que la honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia T-743 del 23 de octubre de 2013, expresó que “[…] el artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales […]. En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política.”

Que de conformidad con los artículos 11 y 12 de la Ley 115 de 1994 “Por la cual se expide la Ley General de Educación”, el servicio educativo se atiende por niveles y grados educativos secuenciados de preescolar, básica y media. De igual manera, la Ley 1064 de 2006 “Por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación.” reconoce la educación para el trabajo y el desarrollo humano. Por otro lado, la Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, establece la educación superior.

Que el sector educativo en educación preescolar, básica y media atiende en total a 10.161.081 estudiantes, de los cuales 7.933.351 están en instituciones oficiales y 2.227.730 se encuentran vinculados a instituciones educativas no oficiales.

Que el Ministerio de Educación Nacional ha recibido de los establecimientos educativos no oficiales, directamente o a través de sus asociaciones de colegios, y de los padres de familia 11 comunicaciones acerca del eventual incumplimiento de las obligaciones de las familias por concepto de pensiones convenidas en los contratos de matrícula, situación derivada de la disminución de ingresos de varias familias con ocasión a la reducción de la actividad económica producto de la Emergencia Sanitaria del Coronavirus COVID-19.

Que en el evento de cesar el pago de pensiones en colegios no oficiales, se generaría un impacto en la sostenibilidad financiera de estos establecimientos educativos que produciría un riesgo para la continuidad de la prestación del servicio educativo y un potencial incremento de la deserción escolar que afectaría el derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Que la honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia SU-624 del 25 de agosto de 1999, expuso que "[…] cuando la crisis económica del país afecte a dichos sectores (sectores sociales que optaron por educación privada), el Estado debe ampliar la educación pública dotando de recursos suficientes y progresivamente superiores, y, colateralmente otorgar recursos que viabilicen créditos para la educación privada y agilicen su otorgamiento. En otras palabras, emplear todas las herramientas posibles para que haya soluciones definitivas."

Que el servicio de la educación superior en Colombia es atendido por 301 instituciones, de las cuales 216 son privadas y 85 oficiales y de acuerdo con los datos oficiales del Sistema Nacional de Información de Educación Superior -SNIES-, a corte de 2018 fecha del último reporte – se encontraban matriculados 2.440.367 estudiantes, de los cuales 2.267.140 cursan programas de pregrado -técnicos profesionales, tecnológicos y universitarios- y 173.227 cursan programas de posgrado. Del total de estudiantes de pregrado 1.084.371 son atendidos en el sector privado (47,8%) y 1.182.769 (52,2%) en el sector público.

Que conforme a lo reportado por las secretarías de educación de las entidades territoriales en el Sistema de Información de educación para el trabajo y desarrollo humano -SIET-, a diciembre de 2019 -fecha del último reporte-, la educación para el trabajo y el desarrollo humano era ofertada por 3.863 instituciones, con sedes en 440 municipios del país. Del total

de instituciones, 120 fueron reportadas por las secretarías, como públicas. De acuerdo con el mismo aplicativo, se matricularon 531.074 estudiantes, de los cuales el sector privado registra un 94,1% correspondiente a 499.742 estudiantes y el sector público 31.332 que es un 5.9%. Así, del total de estudiantes de educación para el trabajo y el desarrollo humano, cerca del 70% pertenecen a los estratos 1, 2 y 3.

Que, a corte 2016 -fecha del último reporte-, según datos del Sistema de Información para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior -SPADIES- en el nivel universitario la tasa de deserción anual es del 9% y la tasa de deserción de cohorte del 45,1%. Así mismo, en el nivel de formación técnica y tecnológica se ubica en 17,1% y 53,2% respectivamente.

Que uno de los principales factores asociados a la deserción en educación superior según el SPADIES, tiene que ver con las dificultades económicas de los estudiantes y de sus familias, fenómeno que se presenta tanto en Instituciones de Educación Superior públicas y privadas.

Que en el caso de las Instituciones de Educación Superior privadas, los ingresos por matrícula se destinan de manera directa a sus gastos anuales de funcionamiento e inversión y que el cobro de los mismos es fundamental para garantizar la sostenibilidad financiera de dichas Instituciones y la prestación de sus servicios educativos en tanto que ellos representan en promedio el 66% de sus ingresos, mientras que el saldo restante corresponde a actividades de extensión e investigación y otros ingresos.

Que el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior ICETEX, entidad del Gobierno nacional, conforme al artículo 2 de la 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” tiene por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos, mediante mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros.

Que a 31 de diciembre de 2019 -fecha del último reporte-, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, en el desarrollo de su objeto social y de conformidad con la competencia otorgada en el numeral 4 del artículo 4 de la Ley 1002 de 2005, consistente en “Administrar fondos destinados a ampliar la cobertura y fomentar el acceso y permanencia en la educación superior en Colombia, acorde con las políticas, planes y programas trazados por el Gobierno nacional.” ha apalancado financieramente a 4.9

millones de beneficiarios, y en la actualidad, apalanca con cargo a recursos de su patrimonio, la matrícula de 387.891 estudiantes. Así mismo, a 31 de diciembre de 2019 -fecha del último reporte-, con cargo a los recursos de fondos y alianzas constituidos por entidades públicas y privadas del orden nacional, el ICETEX apalanca a 138.038 jóvenes con recursos destinados a los rubros de matrícula y/o sostenimiento de estudiantes en altas condiciones de vulnerabilidad.

Que en el caso de las Instituciones de Educación Superior privadas, aproximadamente el 39% de sus estudiantes matriculados financian sus pagos de matrícula con créditos educativos otorgados por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX y que, según las condiciones establecidas en sus reglamentos, estos créditos se renuevan para cubrir los valores de matrícula del siguiente período académico, siempre y cuando este crédito no se encuentre en mora al momento de la renovación.

Que, con corte a abril de 2020, el 10,4% de los créditos otorgados con recursos propios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior ICETEX, con beneficiarios en período de estudio, se encontraban en mora, situación que representa un aumento del 39,3% con relación al mismo mes del 2019, lo cual da cuenta de las mayores dificultades vividas en la actualidad por los estudiantes y sus familias para mantener al día dichos créditos por los efectos negativos sobre los ingresos de los hogares, derivados de la crisis del Coronavirus COVID-19.

Que, a corte 2016 -fecha del último reporte-, según datos del Sistema de Información para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior SPADIES-, la deserción en las Instituciones de Educación Superior privadas se encuentra en la actualidad en 9,3% anual y 43,6% por cohorte.

Que, en el caso de las Instituciones de Educación Superior privadas, se proyecta que la disminución de los ingresos de los hogares agrave la deserción en principio en el semestre 2020-2 y eventualmente en los siguientes.

Que en el evento de reducirse los ingresos de las familias con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19, esto puede llevar a: (i) aplazamientos en el acceso por primera vez a la Educación Superior, (ii) un aumento de la deserción relacionada con aquellos beneficiarios de crédito ICETEX que al encontrarse en mora no podrán realizar la renovación de su crédito y (iii) la deserción relacionada con estudiantes cuyos padres no podrán pagar los valores de matrículas y no son elegibles para solicitar o avalar un crédito educativo.

Que mediante 56 comunicaciones dirigidas al Ministerio de Educación Nacional por las diferentes asociaciones y redes que integran a las instituciones de educación superior, y las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano y la ciudadanía, se ha solicitado apoyo para atender a la comunidad estudiantil, que se ha visto afectada por los efectos de la Emergencia Sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y también apoyo para encontrar salidas financieras para su operación y desarrollo en este contexto.

Que según datos oficiales del Sistema Nacional de Información de Educación Superior -SNIES-, a corte de diciembre de 2018, -fecha del último reporte- se encuentran asociadas a las instituciones de educación superior públicas y privadas cerca de 232.000 plazas docentes y administrativas; y que debido a la actual crisis generada por la propagación del Coronavirus COVID-19, se estima una caída de los ingresos de las instituciones de educación superior por posible reducción en el número de estudiantes matriculados en programas de pregrado y posgrado, así como de ingresos generados por el ejercicio de las demás actividades misionales de extensión, consultoría, eventos académicos e investigación, lo que impactará los ingresos de las instituciones de educación superior y por tanto podrá generar como consecuencia directa, la pérdida de puestos de trabajo en el personal docente administrativo y de los empleos conexos al sector.

Que el acceso a la educación superior y educación para el trabajo y el desarrollo humano, aumenta las posibilidades de tener mejores condiciones de vida en el futuro y favorece en el largo plazo la generación de mayores oportunidades de crecimiento económico e inserción en el mercado laboral; y que, según datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el boletín técnico del mercado laboral de la juventud del 11 de mayo de 2020, la tasa de desempleo para la población entre 14 y 28 años durante el trimestre móvil diciembre 2019 y marzo 2020 se ubica en el 20,5%.

Que, en consecuencia, es necesario crear el Fondo Solidario para la Educación con el objeto mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo, administrado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, que le permita a esta entidad destinar de manera eficiente los recursos para: (i) apalancar el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado mediante el Decreto 467 del 23 de marzo de 2020, (ii) otorgar crédito a padres de familia para el pago de pensiones de jardines y colegios privados – educación preescolar, básica y media-, (iii) otorgar crédito para el pago de matrículas de jóvenes en condición de vulnerabilidad de programas de Educación para el trabajo y el desarrollo humano, y (iv) otorgar un auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior pública.

Los recursos del Fondo Solidario para la Educación provendrán de las siguientes fuentes: (i) saldos y excedentes de Fondos y Alianzas establecidos por entidades públicas del orden nacional con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, conforme a lo consagrado en el Decreto 467 del 23 de marzo 20203, (ii) 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 cuyos convenios se encuentren en procesos de liquidación, que no hayan culminado, conforme a lo consagrado en el Decreto 467 del 23 de marzo 2020, (iii) utilidades derivadas de la operación de los Títulos de Ahorro Educativo – TAE, conforme a lo consagrado en el Decreto 467 del 23 de marzo 2020, (iv) los excedentes de liquidez de fondos y alianzas constituidos por entidades públicas del orden nacional en el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX y sus rendimientos financieros, que no estén comprometidos en convocatorias actuales o futuras, (v) los saldos de los fondos y alianzas constituidas por entidades públicas del orden nacional en el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios, Técnicos en el Exterior – ICETEX que. no estén comprometidos en convocatorias actuales o futuras, (vi) Los recursos del presupuesto de inversión que el Ministerio de Educación Nacional transfiera al Fondo Solidario para la Educación, y (vii) los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Fondo Solidario para la Educación. Estos recursos por valor aproximado de $217.874.504.953, discriminado de la siguiente manera:

Fuente

Monto de recursos en millones de pesos – moneda legal

Saldos y excedentes de Fondos y Alianzas establecidos por entidades públicas del orden nacional con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, conforme a lo consagrado en el Decreto 467 del 23 de marzo 2020

44.319.182.198

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 cuyos convenios se encuentren en procesos de liquidación, que no hayan culminado, conforme a lo consagrado en el Decreto 467 del 23 de marzo 2020

1.553.630.327

Utilidades derivadas de la operación de los Títulos de Ahorro Educativo – TAE, conforme a lo consagrado en el Decreto 467 del 23 de marzo 2020

24.262.555.000

Los excedentes de liquidez de fondos y alianzas constituidos por entidades públicas del orden nacional en el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX y sus rendimientos financieros, que no estén comprometidos en convocatorias actuales o futuras

374.863.851

Los saldos de los fondos y alianzas constituidas por entidades públicas del orden nacional en el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX que no estén comprometidos en convocatorias actuales o futuras

12.864.273.577

Los recursos del presupuesto de inversión que el Ministerio de Educación Nacional transfiera al Fondo Solidario para la Educación

134.500.000.000

TOTAL

217.874.504.953

Que los excedentes de liquidez, saldos y rendimientos financieros de los recursos que se encuentran en fondos y alianzas de convenios suscritos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX en sus diferentes estados: (i) vigentes inactivos, (ii) terminados sin proceso de liquidación y, (iii) en proceso de liquidación, al tenor de las Leyes 179 de 1974 Y 225 de 1995, compiladas en el artículo 1 del 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”, deben destinarse exclusivamente a actividades objeto de los mismos o retornar al Tesoro Nacional, conforme lo señalado en los artículos 16, 101 y 102 de tal Estatuto.

Que para efectos del presente Decreto, se entenderán por convenios vigentes inactivos aquellos que cumplan con las siguientes condiciones: (i) no tengan recursos en ejecución, (ii) no presenten convocatorias vigentes, (iii) no tengan desembolsos o condonaciones pendientes o en curso en los últimos 24 meses.

Que el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior ICETEX, en el desarrollo de su objeto social y de conformidad con su objeto social establecido en el artículo 2 de la Ley 1002 de 2005 y la competencia otorgada en el numeral 4 del artículo 4 de la Ley 1002 de 2005, solo puede otorgar créditos para fomentar el acceso y permanencia en la educación superior en Colombia, y no en los niveles de básica, media, preescolar y educación para el trabajo y desarrollo humano.

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 mediante el Fondo Solidario para la Educación, con el propósito de otorgar créditos para fomentar el acceso y permanencia en la educación superior, media, básica, preescolar y educación para el trabajo y desarrollo humano, hasta tanto se agoten los recursos del Fondo Solidario para la educación.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Creación y objeto. Crear el Fondo Solidario para la Educación con el objeto de mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo.

El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior ICETEX administrará el Fondo Solidario para la Educación.

Artículo 2. Recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación provendrán de las siguientes fuentes:

1. Saldos y excedentes de Fondos y Alianzas establecidos por entidades públicas del orden nacional con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, conforme a lo consagrado en el Decreto 467 del 23 de marzo 2020.

2. 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 cuyos convenios se encuentren en procesos de liquidación, que no hayan culminado, conforme a lo consagrado en el Decreto 467 del 23 de marzo 2020.

3. Utilidades derivadas de la operación de los Títulos de Ahorro Educativo – TAE, conforme a lo consagrado en el Decreto 467 del 23 de marzo 2020.

4. Los excedentes de liquidez de fondos y alianzas constituidos por entidades públicas del orden nacional en el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX y sus rendimientos financieros, que no estén comprometidos en convocatorias actuales o futuras.

5. Los saldos de los fondos y alianzas constituidas por entidades públicas del orden nacional en el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX que no estén comprometidos en convocatorias actuales o futuras.

6. Los recursos del presupuesto de inversión que el Ministerio de Educación Nacional transfiera al Fondo Solidario para la Educación.

7. Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Fondo Solidario para la Educación.

Parágrafo. Los fondos y alianzas a los que se refieren los numerales 4 y 5 del presente artículo comprenden los convenios suscritos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, que se encuentren en los siguientes estados: (i) vigentes inactivos, (ii) terminados sin proceso de liquidación y, (iii) en proceso de liquidación.

Se entenderá por convenios vigentes inactivos aquellos que: (i) no tengan recursos en ejecución, (ii) no presenten convocatorias vigentes, (iii) no tengan desembolsos o condonaciones pendientes o en curso en los últimos 24 meses.

1. Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado mediante el artículo 1 del Decreto 467 del 23 de marzo de 2020.

2. Línea de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados.

3. Línea de crédito educativo para el pago de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano.

4. Auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior pública.

Una vez se agoten los recursos del Fondo Solidario para la Educación, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX podrá liquidarlo siempre que se encuentre a paz y salvo con sus obligaciones. Los saldos se incorporarán al presupuesto del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX para apalancar el programa de créditos educativos.

Artículo 4. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 14 días del mes de mayo de 2020.

[siguen firmas del presidente de la República y de todos los ministros4]".

II. INTERVENCIONES

2. Durante el término de fijación en lista intervinieron las entidades e instituciones que seguidamente se enlistan. Asimismo, de manera oportuna, se recibió el concepto del Procurador General de la Nación. El sentido de las intervenciones fue el siguiente:

EXEQUIBILIDAD TOTAL

EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA

INEXEQUIBILIDAD

Presidencia de la República

Asociación Nacional de Preescolar y Educación Inicial

–ANDEP–

Asociación Colombiana de Jardines Infantiles –JARDINCO–

(num. 2, art. 3)

Pontificia Universidad Javeriana

Asociación Colombiana de Universidades –ASCUN–

(núm. 4, art. 3)

Administración del Servicio Público Educativo en Colombia –ASPEC–

Decreto 662 de 2020

–FECODE–

(núm. 3, art. 3)

Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá

(art. 3 y num. 4, art. 3)

Universidad Industrial de Santander –UIS–

Procurador general de la Nación

a. Presidencia de la República

3. La secretaria jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Clara María González Zabala, solicitó se declare la exequibilidad del Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo 2020, por considerar que en su expedición se cumplieron todos los requisitos formales y materiales.

4. En cuanto a los requisitos formales, indicó que el Decreto lleva la firma del presidente de la República y de todos los ministros; fue expedido el 14 de mayo de 2020, en desarrollo del Decreto Legislativo 637 de 2020, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica, esto es, durante el término de vigencia de la mencionada declaratoria; y contó con la debida motivación.

5. Respecto al cumplimiento de los requisitos materiales, señaló que el Decreto cumple con los criterios de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, no discriminación, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y no contradicción específica.

6. En relación con el criterio de conexidad, explicó que las medidas que se proponen en el Decreto Legislativo 662 de 2020 se refieren a materias que tienen relación directa y específica con su parte motiva (conexidad interna) y con el estado de emergencia declarado en virtud del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 (conexidad externa).

7. En cuanto a la conexidad interna, expuso que las medidas de confinamiento han generado una difícil situación económica que amenaza con afectar seriamente la prestación del servicio educativo. Así, en la motivación se expone que se requiere crear un mecanismo financiero que permita apalancar líneas de crédito para garantizar el acceso y la continuidad del servicio público de educación en todos sus niveles, para lo que “[…] es necesario crear el

Fondo Solidario para la Educación con el objeto de mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo, administrado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), que le permita a esta entidad destinar de manera eficiente los recursos para: (i) apalancar el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado mediante el Decreto 467 del 23 de marzo de 2020, (ii) otorgar crédito a padres de familia para el pago de pensiones de jardines y colegios privados –educación preescolar, básica y media–, (iii) otorgar crédito para el pago de matrículas de jóvenes en condición de vulnerabilidad de programas de Educación para el trabajo y el desarrollo humano, y (iv) otorgar un auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior pública"5.

8. En cuanto a la conexidad externa, señaló que las medidas adoptadas se relacionan con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, pues una de las principales razones invocadas en el Decreto 637 de 2020 fue el deterioro exacerbado de la economía nacional, especialmente el aumento en la tasa de desempleo, que amenazan seriamente con la garantía de la prestación de los servicios públicos, incluyendo la educación.

9. Planteó que el Decreto satisface el criterio de finalidad porque las medidas están claramente orientadas a conjurar la crisis producida por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 en el sector educativo, puesto que regula la creación y funcionamiento de un fondo cuyo propósito directo es apalancar líneas de crédito y auxilios económicos para fomentar el acceso y permanencia en la educación superior, media, básica, preescolar y educación para el trabajo y desarrollo humano. Frente a esta situación, precisó, el Fondo Solidario para la Educación se creó con el objetivo directo "de mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo" (artículo 1), cuyos recursos se dirigen exclusivamente a planes de apoyo para el cubrimiento del costo del servicio en diferentes niveles (artículo 3), con el fin de conjurar la crisis económica y evitar, en la mayor medida posible, que sus efectos negativos se extiendan al punto de que los estudiantes no inicien o suspendan sus estudios. Agregó que las medidas contempladas, además, persiguen objetivos constitucionalmente legítimos como lo son salvaguardar el derecho fundamental a la educación de los niños, las niñas y los adolescentes, el cumplimiento del deber estatal de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo (arts. 44 y 67 C.P.).

10. Acerca del criterio de necesidad, señaló que todas las medidas adoptadas son necesarias para enfrentar la situación que dio lugar al estado de emergencia y a limitar sus efectos. En relación con la necesidad fáctica, resaltó que en la motivación del Decreto, de un lado, se señaló que el sector educativo en educación preescolar, básica y media atiende a 2.227.730 estudiantes que se encuentran vinculados a instituciones educativas no oficiales, y que en el evento de cesar el pago "se generaría un impacto en la sostenibilidad financiera de estos establecimientos educativos que produciría un riesgo para la continuidad de la prestación del

servicio educativo y un potencial incremento de la deserción escolar que afectaría el derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes”6. De otro lado, sobre la educación superior y la educación para el trabajo y el desarrollo humano, se expuso que la crisis económica tendría un impacto negativo en la prestación del servicio, tanto en instituciones públicas como privadas, pues las dificultades financieras son una de las principales causas de la deserción. Así, se expuso que una de las formas de impedir la deserción por causas económicas en esos niveles es financiando el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 para beneficiarios del ICETEX, creado mediante el Decreto Legislativo 467 del 23 de marzo de 2020, pues dicha institución, en la actualidad, “apalanca con cargo a recursos de su patrimonio, la matrícula de 387.891 estudiantes”7 y, de igual forma, “a 31 de diciembre de 2019 –fecha del último reporte–, con cargo a los recursos de fondos y alianzas constituidos por entidades públicas y privadas del orden nacional, el Icetex apalanca a 138.038 jóvenes con recursos destinados a los rubros de matrícula y/o sostenimiento de estudiantes en altas condiciones de vulnerabilidad”8. También señaló que aproximadamente el 39% de los estudiantes de las instituciones de educación superior privadas financian sus pagos de matrículas con créditos del ICETEX.

11. Concluyó que las medidas bajo estudio, que crean un Fondo con recursos por valor aproximado de $217.874.504.953, son necesarias para garantizar el acceso y la continuidad en la educación en diferentes niveles, teniendo en cuenta que es un servicio público que aumenta las posibilidades de los ciudadanos de tener mejores condiciones de vida en el futuro y favorece en el largo plazo la generación de mayores oportunidades de crecimiento económico e inserción en el mercado laboral, además de que promueve el desarrollo de los planes de vida de las personas y la generación de conocimiento para la democracia.

12. En relación con la necesidad jurídica, la normativa ordinaria no contempla algún fondo o mecanismo de financiación que permita garantizar el acceso y la continuidad del servicio educativo en todos los niveles frente a una emergencia económica como la identificada en el Decreto 637 de 2020, ni tampoco un programa de apoyos con la cantidad de recursos necesaria para salvaguardar el servicio. Además, explicó que dichas medidas deben ser adoptadas mediante una norma con fuerza de ley, porque supone la participación de la Nación en la financiación del servicio educativo (art. 67 C.P.) y abarca diferentes dimensiones del servicio educativo nacional.

13. En cuanto al criterio de proporcionalidad, planteó que se cumple a cabalidad porque las medidas contenidas en el decreto bajo examen son proporcionales a la gravedad de la crisis económica.

Como lo explicó en líneas anteriores, la grave crisis económica y de empleo a la que está sometido el país supone la imposibilidad de muchas familias de soportar normalmente las

cargas económicas del servicio público de educación, para lo que se requiere de un soporte estatal que apalanque la prestación del servicio y garantice su acceso y continuidad. Así, en tanto las medidas crean un mecanismo de apoyo financiero para la prestación del servicio educativo, justo cuando este se ve amenazado por la crisis económica, estas son proporcionales a la magnitud de la emergencia económica, social y ecológica y los hechos que le dieron origen.

14. Acerca del criterio de motivación de incompatibilidad sostuvo que las medidas adoptadas en el Decreto bajo examen no suspenden, modifican o derogan leyes.

15. En lo que tiene que ver con el criterio de no discriminación, las medidas adoptadas en el decreto bajo análisis buscan garantizar el acceso y la continuidad del servicio educativo en todos los niveles durante la emergencia, sin generar ninguna circunstancia que implique alguna discriminación injustificada, ni tratos diferenciales por razón de la raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Precisó que los criterios de asignación de apoyos para el pago de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, consagrados en los numerales 3 y 4 del artículo 3 del Decreto 662 de 2020, no implican alguna discriminación injustificada para las demás personas, pues se busca la distribución adecuada de recursos precisamente para la población que más lo requiere para evitar la deserción.

16. Frente al criterio de ausencia de arbitrariedad, afirmó que las medidas no limitan, afectan, ni suspenden derechos humanos o libertades fundamentales.

17. En relación con el criterio de intangibilidad, señaló que el Decreto 662 de 2020 no contiene medidas que puedan afectar derechos fundamentales intangibles ni tampoco limitan el ejercicio de la acción de tutela o de otras garantías constitucionales establecidas para proteger estos derechos.

18. Finalmente, expuso que no existe una contradicción específica de las medidas con las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos, aplicables a los estados de excepción y, en concreto, que no se desmejoran los derechos sociales de los trabajadores.

b. Asociación Nacional de Preescolar y Educación Inicial –ANDEP–

19. La presidenta nacional de ANDEP, Martha Lucía Valencia de la Roche, se pronunció acerca de las preguntas formuladas por el magistrado sustanciador en el auto que inició el trámite

del presente proceso9, referentes a la relación directa y específica de la materia regulada con el estado de emergencia declarado, y su contribución a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

20. Al respecto, indicó que (i) existe relación directa, específica y pertinente entre la materia regulada en el Decreto 662 de 2020 con el estado de emergencia dada la angustiante situación de gran parte de la comunidad con hijos e hijas en situación de escolaridad; y (ii) las medidas consagradas contribuyen de forma única y definitiva a aliviar la actual crisis, así como las consecuencias familiares y sociales derivadas de ella. Adicionalmente, señaló que (iii) la reglamentación de la línea de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados debe garantizar el beneficio para madres o padres de familia de forma equitativa, expedita y asequible, atendiendo a las condiciones para su obtención.

c. Asociación Colombiana de Jardines Infantiles –JARDINCO–

21. La representante legal de Jardinco, Ruth Domínguez, señaló que (i) el objeto y las consideraciones del Decreto Legislativo 662, hacen evidente la problemática de sostenibilidad económica de las instituciones educativas privadas en los niveles de preescolar, básica y media, además, consideran y relacionan la deserción escolar con el eventual incumplimiento de las obligaciones contractuales de los padres de familia con el sector educativo, específicamente en los rubros de matrículas y pensiones.

22. Sin embargo, refiriéndose en concreto al numeral 2 del artículo 3 que aplicaría para la primera infancia, sostuvo que dadas las circunstancias descritas en las motivaciones del decreto, que establecen una relación entre el confinamiento, la baja productividad y la pérdida de los empleos, la solución de un incremento en el nivel de endeudamiento no es viable para las familias, ya que les será imposible cumplir con los pagos, que es justamente el motivo por el que se ha evidenciado se retira a los niños de las instituciones. En consecuencia, precisó que sí encuentra “una respuesta para proteger el derecho a la educación de los niños en la primera infancia, a través del otorgamiento de un auxilio o subsidio para cada niño y niña similar al descrito en el numeral 4 del artículo 3 del Decreto 662”10. Solo de esa manera se garantiza la permanencia de la primera infancia en el sector educativo como un derecho fundamental.

23. En coherencia con lo anterior, (ii) planteó que el Decreto no provee garantías para ejercer el derecho a la educación de los niños y las niñas en la primera infancia, ni mitiga la deserción en esta etapa educativa. Así las cosas, las medidas destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos se quedan cortas.

24. Finalmente, planteó que (iii) el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, debe promover campañas de comunicación para que la comunidad comprenda la trascendencia de la educación inicial, además de tejer relaciones de confianza entre los operadores estatales y privados, en el marco de la gerencia de la educación entendida como un bien público del que todos somos corresponsables.

d. Asociación Colombiana de Universidades –ASCUN–

25. El director ejecutivo y representante legal de la Asociación Colombiana de Universidades –ASCUN–, Oscar Domínguez González, se pronunció acerca del cumplimiento de los requisitos formales y de algunos requisitos materiales, entre ellos, los juicios de conexidad material tanto interna como externa, ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad y de necesidad. En cuanto a los otros, expuso los argumentos que pasan a señalarse.

26. Primero, dejó a consideración de este tribunal ciertos planteamientos en relación con el juicio de incompatibilidad de los numerales 1, 2 y 3 del artículo 2 del Decreto 662 de 2020, en consonancia con la Ley 1002 de 2005. Afirmó que las razones por las que resulta necesario acudir a unas fuentes de recursos de asignación general a la situación excepcional que hoy pone en riesgo la garantía del derecho a la educación de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, resultan tener sustento para enfrentar la situación de urgencia que se hace latente y evidente de cara a la garantía de cobertura del servicio de educación. Sin embargo, sostuvo que el Fondo Solidario para la Educación al ser administrado por el ICETEX, para beneficiar a estudiantes de preescolar, básica y media y a estudiantes de educación para el trabajo y el desarrollo humano, podría ser incompatible con la Ley 1002 de 2005, toda vez que la creación de dicha institución se circunscribe al fomento de la educación superior.

27. Adicionalmente, en este punto reiteró lo expresado por el director jurídico de la Pontificia Universidad Javeriana frente al requisito de la manifestación de la incompatibilidad, en relación con el interrogante de si efectivamente existen en el ordenamiento jurídico disposiciones incompatibles con las medidas adoptadas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 2 del Decreto Legislativo 662 de 2020. Lo anterior, porque dicha normativa amplió el objeto misional del ICETEX, sin modificar la Ley 1002 de 2005, al facultarlo para otorgar créditos educativos a favor de los estudiantes de preescolar, básica, media y de educación para el trabajo y el desarrollo humano.

28. Segundo, en cuanto a la no contradicción específica, señaló que en principio la norma objeto de control logra superar este juicio, en tanto los recursos se destinan a la mitigación de la deserción y el fomento de la permanencia en el sector educativo. Sin embargo, llamó la atención en la necesidad de detenerse en el análisis de la existencia de no contradicción

entre el artículo 1 y los numerales 1, 2 y 3 del artículo 3 del Decreto Legislativo 662, en consonancia con la Ley 1002 de 2005 que transforma al ICETEX en una entidad financiera de naturaleza especial para el fomento de la educación superior.

29. Tercero, en relación con los juicios de finalidad y motivación planteó que, en principio, se cumplen. Ello, porque la creación del Fondo Solidario para la Educación propende por mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo de los estudiantes, quienes se han visto afectados por la crisis generada por el COVID-19 y, a la luz de la Constitución Política y la ley, dicha medida guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado en Colombia.

30. No obstante, observó que dicha reglamentación es mínima, dado que más allá de la creación de un fondo, se requiere el diseño de una política pública en educación que beneficie a todos los estudiantes que se han visto afectados con la actual crisis, así como a las IES, quienes también están pasando serias dificultades presupuestales para continuar desarrollando todas las actividades que demanda la prestación del servicio público de la educación, en la medida en que su única fuente de ingresos proviene de las matrículas. En ese orden, argumentó que el Decreto "conjura en una mínima parte la crisis en mención, pues no otorga un beneficio que realmente ampare a los estudiantes en general en todos los niveles de la educación y las universidades del país"11.

31. Adicionalmente, señaló que las medidas adoptadas no son suficientes para mitigar la deserción de los estudiantes de las IES, pues la única medida prevista para ellos es la del fortalecimiento del Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 para los beneficiarios del ICETEX. Al respecto, sostuvo que el sector de la educación necesita con urgencia de mejores mecanismos de liquidez, expeditos y ágiles, con el fin de obtener recursos para hacerle frente a las consecuencias del COVID-19 en materia de deserción educativa, más aun cuando está de por medio el derecho constitucional a la educación.

32. Cuarto, acerca del juicio de proporcionalidad, estimó que la creación del Fondo Solidario para la Educación con el objeto de mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo, es una medida idónea y necesaria. Con todo, sostuvo que puede complementarse con la previsión de líneas de crédito directo dados por el ICETEX a toda la población sin distinción alguna. Adicionó que también se pueden crear asignaciones y transferencias directas que no tengan la connotación de créditos, con el fin de no afectar en mayor proporción a la población más vulnerable con deudas a largo plazo impagables, siendo oportuno plantear la necesidad de revisar los lineamientos y las políticas del ICETEX en materia de intereses y condiciones de pago.

33. Quinto, en relación con el juicio de no discriminación, señaló que del contenido del numeral 4 del artículo 3 se evidencia un trato diferenciado con carácter discriminatorio. Lo anterior, debido a que prevé el otorgamiento de auxilios educativos con referencia exclusiva a jóvenes en condición de vulnerabilidad de las IES públicas, dejando excluidos a quienes pertenecen a las IES privadas y se encuentran en la misma situación, siendo que en la motivación del Decreto 662 se advirtió que también han sido afectados y se evidencia un futuro impacto en el fenómeno de la deserción. Adicionó que el apoyo que se brinde a los estudiantes de IES privadas no puede corresponder de manera exclusiva al tema de matrículas por la vía de créditos, sino que también debe incluir el otorgamiento de subsidios.

34. En ese orden, concluyó que el numeral 4 del artículo 3 del Decreto 662 de 2020 resulta ajustado a la Constitución "en tanto se entienda que el uso de los recursos del Fondo Solidario para la Educación también debe beneficiar a jóvenes en condición de vulnerabilidad de las Instituciones de Educación Superior Privadas"12.

e. Pontificia Universidad Javeriana

35. El director jurídico de la Pontificia Universidad Javeriana, Santiago José Pinilla Valdivieso, solicitó que se declare la exequibilidad del Decrero 662 de 2020 porque cumple todos los requisitos formales y materiales. En cuanto a estos últimos, se pronunció expresamente acerca de la satisfacción de los requisitos de finalidad, conexidad interna y externa, ausencia de arbitrariedad, respeto por la intangibilidad, no contradicción específica, motivación suficiente, necesidad fáctica y jurídica y proporcionalidad.

36. Señaló que la Pandemia COVID-19 ha afectado la economía de muchas familias lo que ha repercutido negativamente en la posibilidad de continuar cumpliendo, por ejemplo, con el pago de las pensiones de los hijos matriculados en instituciones educativas privadas de preescolar, básica y media; el pago de los gastos que generan los estudios de las personas matriculadas en instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano o en instituciones de educación superior; y el pago de las obligaciones crediticias que hayan asumido con el ICETEX para la financiación de estudios de educación superior, tal como lo demuestran los datos estadísticos y demás información que se brinda como sustento en la parte considerativa del decreto bajo estudio y en el Decreto Legislativo 467 de 2020, que declaró el estado de emergencia. En ese orden, anotó que la gran importancia del Decreto 662 de 2020 radica en que amplió el objeto misional del ICETEX al facultarlo para otorgar créditos educativos a favor de los estudiantes de preescolar, básica, media y de educación para el trabajo y el desarrollo humano, para lo cual, era necesario modificar la Ley 1002 de 2005.

37. En cuanto a la motivación de la incompatibilidad, señaló que resultaba necesaria la expedición del Decreto 662 de 2020 con el fin de habilitar al ICETEX para que otorgue créditos educativos que beneficien el ingreso y permanencia de estudiantes en categorías del servicio educativo diferentes a la menciona en la Ley 1002 de 2005 (preescolar, básica y media, y educación para el trabajo y el desarrollo humano)13. Sin embargo, dejó el interrogante de si efectivamente existían en el ordenamiento jurídico disposiciones que eran incompatibles con las medidas adoptadas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 3 del Decreto Legislativo 662 de 2020.

38. Explicó que los numerales 1 y 2 del artículo 2 del citado decreto, referente a los recursos, establece que el Fondo Solidario para la Educación contará con los "saldos y excedentes de Fondos y Alianzas establecidos por entidades públicas del orden nacional con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX" y con 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 cuyos convenios se encuentren en procesos de liquidación, que no hayan culminado".

39. Al respecto, anotó que los referidos numerales fueron justificados en la parte considerativa bajo el argumento de que, en circunstancias de normalidad, el ICETEX no podía disponer de los referidos saldos y excedentes de liquidez, debido a que por mandato de los artículos 16, 101 y 102 del Decreto 111 de 1996, los mismos debían ser destinados al Tesoro Nacional. Con todo, planteó que surge la duda sobre la procedencia de este fundamento normativo, toda vez que, por ejemplo, "el precitado artículo 102 hace alusión a la inversión de excedentes de liquidez de los establecimientos públicos, por lo que no es claro si dicha norma resulta aplicable al ICETEX que es una entidad financiera estatal de naturaleza especial, de conformidad con lo previsto en la Ley 1002 de 2005"14.

40. En lo que tiene que ver con la fuente de financiación del fondo consistente en las "utilidades derivadas de la operación de los Títulos de Ahorro Educativo – TAE", según el numeral 3 del artículo 2, señaló que dicha habilitación no fue sustentada en la parte considerativa de la normativa analizada, pero sí en el Decreto Legislativo 467 de 2020 cuando se señaló que la Ley 18 de 1988 (que autorizó la emisión de los TAE) no facultó al ICETEX para definir la destinación de las utilidades que se deriven de su operación.

41. Anotó que extraña que el Gobierno no haya indicado cuál es la autoridad que, bajo la legislación ordinaria, es la responsable de definir la destinación de las utilidades derivadas de la operación de los TAE, así como la normativa que imposibilitaría el uso de estas a través del Fondo Solidario para la Educación. Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que, por virtud

del artículo 4 de la Ley 18 de 1988 y el numeral 7 del artículo 277 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, es responsabilidad del Gobierno reglamentar "las características generales de los títulos y la naturaleza de las inversiones o préstamos que pueda efectuar el ICETEX con los recursos" provenientes de los TAE.

42. Finalmente, dejó a consideración de la Corte el asunto referente a si el presidente de la República, en ejercicio de su potestad reglamentaria, o la Junta Directiva del ICETEX podían definir bajo la legislación ordinaria que las utilidades de los TAE fueran destinadas al Fondo Solidario para la Educación.

f. Facultad de Derecho de la Universidad Libre Seccional Bogotá

43. Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Camila Alejandra Rozo Ladino, Valentina Fernández Antía, Leydy Jazmín Ruiz Herrera y Dany Alejandra Pinzón Pérez, actuando como miembros del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, solicitaron se declare la exequibilidad del Decreto 662 de 2020 con excepción de su artículo 3, frente al que pidieron declarar la exequibilidad condicionada.

44. Primero, plantearon que el decreto objeto de estudio satisface todos los requisitos formales.

45. Segundo, señalaron que, aunque el Decreto es necesario para atender la situación actual que ha impactado negativamente a las familias de todos los estratos sociales, tanto en el entorno rural como urbano, en especial las que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica, encuentran ambigüedad en el artículo 3, referente al uso de los recursos. Ello, porque no especifica (i) los requisitos para acceder a las líneas de crédito educativo (nums. 2 y 3); (ii) las obligaciones que asumirán los beneficiarios de dichas ayudas económicas; y (iii) los sectores educativos que están excluidos. En ese orden, solicitaron declarar la exequibilidad condicionada del artículo 3, "bajo el entendido que se debe especificar los requisitos o condiciones mínimas para ser beneficiario de los créditos educativos financiados con los recursos del Fondo Solidario para la Educación; si tales líneas de crédito educativo generan obligaciones y/o contraprestaciones para los beneficiarios y la forma cómo los beneficiarios pueden acceder"15.

46. Finalmente, afirmaron que el numeral 4 del artículo 3 del Decreto, que establece un auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior públicas, vulnera los derechos a la educación y a la igualdad de aquellos jóvenes que deben realizar el pago de matrículas en instituciones de educación superior privada. Recordaron que en Colombia "[l]as grandes dificultades de los

estudiantes para acceder a la educación son el costo de las matrículas y las altas tasas de intereses que cobra el ICETEX. Estas circunstancias han generado que la tasa de deserción en la educación superior llegue al 42%, cifra que no solo afecta al sector público, sino también comprende la educación prestada por instituciones privadas”16. Así, solicitaron declarar la exequibilidad condicionada del numeral 4 del artículo 3 del Decreto 662 de 2020, “bajo el entendido que el auxilio económico para el pago de matrículas también se extiende para aquellos jóvenes que en condición de vulnerabilidad aspiran a estudiar en instituciones de educación superior privadas”17.

g. Universidad Industrial de Santander –UIS–

47. El rector de la UIS, Hernán Porras Díaz, remitió a la Corporación una comunicación inicialmente enviada al secretario general de la Asociación Colombiana de Universidades –ASCUN–, en donde expone sus aportes en relación con la constitucionalidad del Decreto 662 de 2020.

48. Se pronunció en concreto acerca de las preguntas formuladas en el auto del 22 de mayo de 2020, que asumió el conocimiento del presente estudio de constitucionalidad. De un lado, señaló que (i) la creación del Fondo Solidario para la Educación, con el objeto de mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo, tiene relación directa y específica con el estado de emergencia declarado, y responde a la necesidad de mitigar el impacto económico negativo que la crisis de salubridad por el COVID-19 ha ocasionado en las finanzas de las instituciones del sector educativo formal e informal y en todos sus niveles, debido al recorte de los recursos percibidos por las familias y los estudiantes de todos los estratos socioeconómicos.

49. Sin embargo, afirmó que no se observa tal relación con las medidas adoptadas en el artículo 3 porque, al prever líneas de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados (núm. 2) y de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano (núm. 3), se cambia el objeto para el que fue creado el ICETEX y se promueve el desfinanciamiento de la educación superior, agravando aún más la crisis financiera que desde tiempo atrás vienen presentando las IES públicas.

50. Adicionalmente, sostuvo que el artículo 2, numeral 6, que identifica como fuente del Fondo Solidario para la Educación los recursos del presupuesto de inversión que el Ministerio de Educación Nacional transfiera a dicho fondo, tampoco tiene relación con el estado de emergencia declarado. Señaló que dicha medida desfinancia la educación superior ya que los recursos no estarán destinados con exclusividad a financiar a los estudiantes en situación de

vulnerabilidad de las IES públicas, agravando aún más su situación financiera.

51. De otro lado, planteó que (ii) si bien la promoción de líneas de crédito educativo y auxilios económicos para estudiantes del sector educativo se podría juzgar como una medida útil y necesaria para impedir que se extiendan los efectos económicos negativos de la crisis sanitaria generada por el COVID-19, ello no resulta ser del todo válido como quiera que las medidas contenidas en los artículos 2 y 3 del Decreto, terminan promoviendo la desfinanciación de la educación superior pública, pues cambia la destinación de los recursos del ICETEX y del MEN apropiados para su fomento y fortalecimiento. Lo anterior, porque también se orientan a la financiación de la educación formal en sus niveles de preescolar, básica y media y de la educación no formal o educación para el trabajo y el desarrollo humano.

52. Finalmente, (iii) anotó que, con fundamento en los cuestionamientos anteriores, el Decreto 662 de 2020 no satisface los juicios de conexidad y finalidad. Agregó que tampoco cumple con los requisitos de necesidad fáctica y jurídica y proporcionalidad. En cuanto al juicio de necesidad, señaló que "el Gobierno Nacional puede adoptar medidas presupuestales como el traslado de recursos de inversión de otras partidas presupuestales del Presupuesto General de la Nación que no estén destinadas al fomento de la educación superior"18. En relación con el criterio de proporcionalidad, afirmó que la norma no guarda proporción con la gravedad de los hechos pues "plantea una limitación al derecho fundamental de acceso a la educación superior al cambiar la destinación de recursos previstos antes de la expedición del decreto para fomentar el acceso a la educación superior"19. Además, "al no señalar el tiempo de vigencia de la medida, lo que permite concluir que sería de carácter permanente o hasta tanto se agoten los recursos del Fondo que se crea"20.

h. Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación –FECODE–

53. El presidente de FECODE, Nelson Javier Alarcón Suárez, solicitó se declare exequible el Decreto Legislativo 662 de 2020, salvo el numeral 3 del artículo 3 que deberá declarase exequible en forma condicionada, "en el entendido que los estudiantes de los programas [de educación para el trabajo y el desarrollo humano] reciben auxilio económico, no crédito, bajo las mismas condiciones exigidas a los estudiantes de los programas de educación superior"21.

54. En primer orden, señaló la relación existente entre el decreto estudiado, que persigue dar solución a los problemas socioeconómicos presentados al interior del sistema educativo nacional, en especial de la educación recibida y prestada por privados, y el Decreto Legislativo 467 de 2020, que tuvo como norte la creación del "Plan de Auxilios Educativos

Coronavirus COVID-19 para beneficiarios de Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX". Al respeto, llamó la atención en que del dinero destinado para la eficiencia y eficacia del Plan de Auxilios Educativos creado por el Decreto 467 ($70.247.695.157), se sustraen $70.135.367.525 para el "Fondo Solidario para la Educación", creado por el Decreto 662, "con el objeto de mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo"22.

55. En segundo orden, señaló que existe plena armonía fáctica, valorativa y teleológica entre la fundamentación y los propósitos del decreto que declaró la emergencia (Decreto 637 de 2020) y la fundamentación y finalidades del Decreto Legislativo 662 de 2020, razón por la que no existe tacha de inconstitucionalidad en contra de este último.

56. Sin embargo, en tercer lugar, planteó que el artículo 3 del Decreto da un tratamiento inequitativo a los jóvenes en condición de vulnerabilidad que adelantan su formación en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano. Se refirió en concreto a la medida contemplada en el numeral 3 del artículo 3, que dispone una línea de crédito educativo para el pago de matrículas de los jóvenes mencionados, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano, mientras que, en el numeral 4, se regula un auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior públicas.

57. Explicó que "[l]a realidad que viven la mayoría de los estudiantes de los programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano amerita que el Estado les otorgue el auxilio económico para su matrícula en las mismas condiciones del auxilio económico que se les otorgará a los estudiantes de educación superior, en la medida de que si no fuere así se les estaría vulnerando la igualdad más cuando sus condiciones socioeconómicas son de mayor precariedad que la de los estudiantes universitarios"23.

58. Concluyó que la diferenciación que plantea la norma privilegia en estos tiempos de crisis profunda a quienes están en mejores condiciones, entendiendo que el crédito debe ser pagado en un tiempo futuro mientras que el auxilio no. Realidad que estima inaceptable bajo el paradigma del Estado social de derecho que se orienta, precisamente, es a privilegiar el gasto social en las ayudas a las personas más desfavorecidas y vulnerables.

i. Camilo Andrés Blanco López, Carlos Eduardo Martínez Marulanda y Juan Manuel Ramírez Montes24

59. Camilo Andrés Blanco López, Carlos Eduardo Martínez Marulanda y Juan Manuel Ramírez Montes, en su condición de miembros del Grupo de Investigación sobre Administración del Servicio Público Educativo en Colombia -ASPEC-, del Instituto para la Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico de Bogotá –IDEP–, solicitaron se declare la exequibilidad condicionada del Decreto 662 de 2020, en el entendido que debe: "(i) garantizar la permanencia de los niños y las niñas dentro del sistema educativo; (ii) priorizar la distribución de los recursos en las regiones en las que el riesgo de deserción escolar es mayor; y (iii) mantener en el tiempo y priorizar los recursos del Fondo, en los estudiantes que pertenecen a grupos especialmente vulnerables de las regiones cuyas condiciones las hacen particularmente expuestas a las consecuencias adversas de la pandemia"25.

60. En primer lugar, señalaron que el Decreto cumple con los requisitos formales establecidos en la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional.

61. En segundo lugar, afirmaron que también cumple con un objetivo constitucional válido, esto es, mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo, por medio de la creación del Fondo Solidario para la Educación26. No obstante, sostuvieron que para que supere el test de constitucionalidad, el reparto de los recursos contemplados en la norma, por una parte, debe tener en cuenta las reglas jurisprudenciales sobre el reparto de recursos escasos27 y, por otra parte, las reglas establecidas en relación con el derecho a la educación, su contenido y los fines propuestos por ella en la Constitución, como medio privilegiado de realización de la pretensión de justicia del Estado social de derecho. En ese orden, plantearon que las medidas deben concentrarse de manera prioritaria en las personas ubicadas en los grupos sociales más vulnerables, pues es razonable suponer que la crisis en el tiempo los golpeará de manera más profunda y con consecuencias más adversas, perpetuando las condiciones de pobreza y desigualdad social, y tendrá un impacto directo en materia de educación, con consecuencias previsibles en el aumento de la deserción escolar.

62. Finalmente, concluyeron que el Decreto 662 de 2020 "es constitucional si garantiza la permanencia de los estudiantes que ya hacen parte del sistema educativo y permite el acceso de quienes aspiren a ingresar a él, especialmente de los grupos más vulnerables, pues sólo así se garantiza el cumplimiento del mandato constitucional de progresividad de la educación y el criterio de accesibilidad a la misma"28.

63. Mediante escrito fechado el 18 de junio de 2020, el procurador general de la Nación solicitó declarar exequible el Decreto Legislativo 662 de 2020 en la medida en que cumplió con los requisitos formales y materiales que deben atender los decretos legislativos

expedidos en desarrollo del estado de emergencia.

64. En relación con los requisitos formales, sostuvo que el Decreto (i) lleva la firma del presidente y de todos los ministros; (ii) contiene una motivación expresa en la que se explica la necesidad y pertinencia de las medidas para conjurar la crisis; (iii) fue expedido dentro del término de vigencia del estado de emergencia; y (iv) describe el ámbito territorial de su aplicación.

65. En cuanto a los requisitos materiales, dividió su análisis en el cumplimiento de las condiciones generales y de las condiciones específicas. En cuanto a las primeras, analizó (i) el juicio de conexidad material, (ii) el juicio de ausencia de arbitrariedad, (iii) el juicio de intangibilidad, y (iv) el juicio de no contradicción específica.

66. Explicó que, dando continuidad a las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 467 del 27 de marzo de 2020, el decreto bajo examen crea el Fondo Solidario para la Educación con el fin de mitigar la deserción en el sector educativo por cuenta de la pandemia, y como medida para garantizar la continuidad en la prestación del servicio educativo en todos sus niveles, de manera que, además de la educación superior, financia la educación preescolar, básica y media de jardines y colegios no oficiales, así como la educación para el trabajo y el desarrollo humano.

67. En ese orden, sostuvo que el Decreto 662 de 2020, de un lado, guarda conexidad externa con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, cuya finalidad era precisamente conjurar los efectos económicos negativos de la pandemia en los habitantes del territorio nacional, los cuales tienen un efecto directo en los ingresos de las familias y, por tanto, en el cumplimiento de las obligaciones adquiridas para la prestación del servicio público de educación. De otro lado, las medidas tienen conexidad interna con las consideraciones que motivaron su expedición, porque la creación del fondo, la definición del ICETEX como administrador, el origen de los recursos que lo financiarán y el uso que se les dará, se articulan con las motivaciones expuestas en el mismo Decreto.

68. En relación con los juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, planteó que la regulación contenida en la norma revisada no tiene incidencia negativa en el núcleo esencial de derechos fundamentales, ni impone restricciones a los derechos intangibles definidos en los artículos 4 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por el contrario, explicó, se trata de medidas financieras que buscan generar un apoyo a la comunidad estudiantil para frenar los efectos adversos de la pandemia, a partir de un alivio de la carga económica en el pago de pensiones o matrículas, según corresponda.

69. En cuanto al juicio de no contradicción específica, sostuvo que las medidas tomadas en el Decreto 662 pretenden garantizar el acceso y la permanencia en el sector educativo, con énfasis en la población en condición de vulnerabilidad por efecto del contagio del COVID-19, sin que esto implique una contradicción con la Constitución o los tratados que integran el bloque de constitucionalidad. Adicionalmente, que no se advierten disposiciones que afecten la competencia del Congreso para reformar, derogar o adicionar este o cualquier otro decreto legislativo, ni que contenga medidas que desmejoren los derechos de los trabajadores.

70. En relación con las condiciones específicas, el procurador analizó (i) el juicio de finalidad, (ii) el juicio de motivación suficiente, (iii) el juicio de necesidad, (iv) el juicio de incompatibilidad, (v) el juicio de proporcionalidad, y (vi) el juicio de no discriminación.

71. Planteó que el propósito del decreto objeto de estudio está delimitado al otorgamiento de créditos para fomentar el acceso y la permanencia en la educación superior, media, básica, preescolar y educación para el trabajo y el desarrollo humano, lo que denota que se trata de medidas aptas para mitigar los efectos de la crisis y evitar la expansión de sus efectos, razón por la que cumple el requisito de finalidad.

72. Señaló que también satisface el requisito de motivación suficiente, pues las consideraciones expuestas por el Gobierno nacional refieren la necesidad de crear un fondo para otorgar créditos a la comunidad educativa que podría verse afectada por el impacto económico de la crisis pandémica, y enuncia los recursos que financiarán la medida decretada. Para ello, presenta cifras actualizadas que dan cuenta del número de estudiantes en las diferentes modalidades, así como de los centros educativos, de donde se proyecta un elevado porcentaje de deserción escolar.

73. En cuanto al juicio de necesidad fáctica, indicó que el legislador de excepción realizó una valoración adecuada de los hechos que hacían necesarias las medidas adoptadas y no incurrió en arbitrariedad o en error manifiesto. Explicó que corresponde al Estado fomentar la educación en todos sus niveles y precaver soluciones a la crisis generada por la pandemia, entre ellas, la ampliación transitoria del catálogo de líneas crediticias a una comunidad estudiantil por fuera del rango de la educación superior. Con todo, precisó que los recursos se mantienen en el sector educativo y que una vez ese dinero retorne al ICETEX, la entidad continuará destinándolo al otorgamiento de créditos para el fomento de la educación superior. En lo atinente a la subsidiariedad, consideró que el presidente de la República no tiene competencias normativas para determinar el uso de los recursos que harán parte del Fondo Solidario para la Educación ni para ampliar transitoriamente las líneas de crédito a otros niveles de formación educativa diferentes a la educación superior. De ahí la necesidad

de proferir un decreto legislativo con ese objetivo.

74. Señaló que también encuentra satisfecho el requisito de incompatibilidad, porque no existe una entidad del orden público que ofrezca líneas de crédito para educación preescolar, básica y media ni educación para el trabajo y el desarrollo humano, pues el legislador ordinario únicamente las ha autorizado para educación superior.

75. En cuanto al requisito de proporcionalidad, sostuvo que las medidas estudiadas y adoptadas en el Decreto 662 en el marco del estado de emergencia, resultan adecuadas de cara a la calamitosa situación generada por el contagio del COVID-19 a que se ve expuesta la Nación, pues con ellas se pretende garantizar los recursos económicos faltantes e indispensables para atender sus efectos en la población educativa. Adicionalmente, señaló que el término de vigencia de la operación del fondo, hasta que se agoten los recursos, no desconoce la Constitución, porque, como fue señalado en la sentencia C-216 de 2011, las medidas adoptadas en el marco del estado de emergencia "[…] son de carácter permanente a excepción de las medidas tributarias que según el inciso tercero del art. 215 dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue carácter permanente".

76. Finalmente, en relación con el juicio de no discriminación, afirmó que el Decreto al prever el otorgamiento de alivios financieros a estudiantes tanto de jardines y colegios no oficiales como de educación para el trabajo y el desarrollo humano en el territorio nacional, y crear auxilios educativos enfocados en la población con mayor vulnerabilidad socioeconómica, desaloja cualquier criterio sospechoso de discriminación.

IV. CONSIDERACIONES

A. Competencia

77. La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 662 de 2020, con fundamento en el parágrafo del artículo 215 y el artículo 241-7 de la Constitución, por tratarse de un decreto legislativo dictado por el Gobierno nacional en desarrollo de las facultades propias del estado de emergencia, declarado mediante el Decreto 637 de 2020.

B. Problema jurídico y metodología de la decisión

78. Corresponde a este tribunal decidir sobre la constitucionalidad de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 662 de 2020, en el marco del estado de emergencia declarado mediante Decreto 637 de 202029, consistentes en la creación del Fondo Solidario para la Educación "con el objeto de mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo" (art. 1); cuyos recursos (art. 2) se dirigen a apalancar planes de apoyo para el cubrimiento del costo de las pensiones y las matrículas en los niveles de educación preescolar, básica y media, educación para el trabajo y el desarrollo humano, y educación superior (art. 3).

79. Para efectos de resolver el precitado problema se desarrollará la siguiente metodología: (i) se hará una breve caracterización general de los Estados de Emergencia, así como del fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos en desarrollo de dicho estado de excepción; (ii) se expondrá el contenido y alcance del decreto legislativo bajo estudio; y (iii) se decidirá sobre su constitucionalidad.

C. Caracterización general del Estado de Emergencia30

80. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del Estado de Emergencia previsto en el artículo 215 de la Constitución. Igualmente ha precisado las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos legislativos que, en desarrollo del Estado de Emergencia, dicta el presidente de la República. La Corte reitera en esta oportunidad los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos al control de constitucional del Decreto Legislativo 541 de 2020 objeto de revisión.

81. De conformidad con el artículo 215 de la Constitución, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede declarar el Estado de Emergencia cuando sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213, siempre 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.

82. 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”31. La calamidad pública ha sido definida por la Corte Constitucional como “una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella…”.

83. 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”32.

84. Desde la expedición de la Constitución, se ha declarado el Estado de Emergencia por distintas causas: i) la necesidad de reajustar las asignaciones básicas de los empleados públicos33; ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica34; iii) desastres naturales35; iv) la revaluación del peso frente al dólar36; v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito37; vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público38; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud39; y, por último, viii) la situación fronteriza con Venezuela40.

85. El artículo 215 de la Constitución establece que la declaratoria del Estado de Emergencia 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.

86. Dicha disposición señala que en el decreto que declare el Estado de Emergencia el presidente debe indicar el término durante el cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y, así mismo, convocar al Congreso, si no se hallare reunido, para que lo haga 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, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, los decretos legislativos que regulen materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, o en cualquier tiempo los decretos relacionados con materias de iniciativa de sus miembros; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

D. Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia41

a. Consideraciones generales

87. Los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad, que impone la Carta Política ante 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 puede ser 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 en aquellos que prevén las medidas 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 con el Texto Superior. Ello, bajo el entendido de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero, en todo caso, sometidos a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

88. 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 C.P.); (ii) el desarrollo de esas reglas previstas en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -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 ni siquiera en situaciones excepcionales (derechos intangibles) (Arts. 93.1 y 214 C.P.). 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.

b. Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

89. La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que el control de constitucionalidad 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 los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno Nacional.

90. El examen formal del decreto exige verificar, en su orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) su suscripción por el presidente de la República y todos sus ministros; (ii) su expedición en desarrollo del estado de excepción y dentro del término de su vigencia; y (iii) la suficiente 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.

91. 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.

92. El juicio de finalidad42 se encuentra previsto en el artículo 10 de la LEEE43. 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 o a impedir la extensión o agravación de sus efectos44.

93. El juicio de conexidad material45, previsto en los artículos 215 de la Constitución46 y 47 de la LEEE47, 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 correspondiente48 y (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia49.

94. El juicio de motivación suficiente50 ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de la fundamentación del decreto

de emergencia, el Gobierno presenta razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas51. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas52, 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"53.

95. El juicio de ausencia de arbitrariedad54 tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establecen 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.55 La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no afecten el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales56; 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 juzgamiento57.

96. El juicio de intangibilidad58 parte del reconocimiento del carácter "intocable" de algunos derechos que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93 y 214 de la Constitución, y 5 de la LEEE, no pueden ser suspendidos durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que, en virtud de tales disposiciones y del derecho internacional de los derechos humanos, son 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; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

97. El juicio de no contradicción específica59 tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica la Constitución ni los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia, esto es, el grupo de medidas descritas, entre otros, en los artículos 47 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

98. El juicio de incompatibilidad60, 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.

99. El juicio de necesidad61, 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 excepción62. 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 suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

100. El juicio de proporcionalidad63, que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción constituyan respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de 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.

101. El juicio de no discriminación64, el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE65, exige verificar que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no entrañen segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas66. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes o injustificados67.

102. A raíz de la pandemia originada por la rápida propagación del coronavirus COVID-19, el presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 202068.

103. Posteriormente, ante la crisis económica y social derivada de la pandemia, que supera

los acontecimientos y efectos previstos mediante el decreto anterior, el presidente de la República hizo una nueva declaración del estado de emergencia, por el término de treinta días calendario, por medio del Decreto 637 del 6 de mayo de 202069. En desarrollo de este último decreto legislativo fue expedido el decreto que es objeto de revisión, correspondiéndole a la Corporación adelantar el control automático de su constitucionalidad, según la competencia que al efecto le ha otorgado la Constitución.

104. Dando continuidad a las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 467 del 23 de marzo de 2020, el decreto bajo examen crea el Fondo Solidario para la Educación con el fin de mitigar la deserción en el sector educativo por cuenta de la emergencia generada por el coronavirus COVID-19.

105. El Decreto 467 de 202070 estableció un plan de auxilios educativos para los beneficiarios del ICETEX, vigentes y futuros, que puedan ver disminuida su capacidad de pago debido a los efectos económicos de las medidas sanitarias adoptadas para enfrentar el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19. Ayudas que el Gobierno nacional decidió financiar con los recursos disponibles en fondos inactivos y fondos en liquidación de las entidades públicas del orden nacional y territorial o convenios de alianzas establecidos con el ICETEX, y en excedentes por la operación y expedición de títulos de ahorro educativo –TAE–.

106. Esos recursos se destinaron a los beneficiarios actuales, bajo modalidades como la ampliación del período de gracia en cuotas vigentes, la reducción transitoria de las tasas de interés que cobra la entidad al monto del IPC, y la ampliación de plazos en los planes de amortización. Ahora, tratándose de beneficiarios que solicitan por primera vez crédito al ICETEX, contempló el otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre de 2020, sin la exigibilidad de un codeudor solidario.

107. El Decreto 467 fue declarado exequible por este tribunal mediante la sentencia C-161 de 2020, al constatar que las medidas adoptadas cumplen los requisitos formales y materiales de constitucionalidad. No obstante, determinó que, en las actuales circunstancias, resulta desproporcionado que se sigan causando intereses a los estudiantes que se acojan al período de gracia otorgado por el decreto, por lo que condicionó la expresión “periodo de gracia” contenida en el numeral 1 del artículo 1, en el entendido de que “no causa durante su vigencia intereses sobre los créditos”71.

108. Por su parte, el Decreto 662 de 2020 crea el Fondo Solidario para la Educación como medida para garantizar la continuidad en la prestación del servicio educativo en todos sus niveles, de manera que, además de la educación superior, financia la educación preescolar,

básica y media de jardines y colegios privados, así como la educación para el trabajo y el desarrollo humano. El decreto se compone de cuatro artículos que establecen:

109. El artículo 1, como medida principal para mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo en todos sus niveles, crea el Fondo Solidario para la Educación, cuya administración estará a cargo del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior –ICETEX–

110. El artículo 2 define que los recursos del Fondo Solidario para la Educación provendrán de las siguientes fuentes: (i) saldos y excedentes de fondos y alianzas establecidos por entidades públicas del orden nacional con el ICETEX, de acuerdo con el Decreto 467. (ii) Saldos no ejecutados de fondos en administración o convenios de alianzas establecidos con el ICETEX cuyos convenios se encuentren en procesos de liquidación, que no hayan culminado, de acuerdo con el Decreto 467. (iii) Utilidades derivadas de la operación de los Títulos de Ahorro Educativo –TAE–, de acuerdo con el Decreto 467. (iv) Los excedentes de liquidez de fondos y alianzas constituidos por entidades públicas del orden nacional en el ICETEX y sus rendimientos financieros, que no estén comprometidos en convocatorias actuales o futuras. (v) Los saldos de los fondos y alianzas constituidas por entidades públicas del orden nacional en el ICETEX que no estén comprometidos en convocatorias actuales o futuras. (vi) Los recursos del presupuesto de inversión que el Ministerio de Educación Nacional transfiera al Fondo Solidario para la Educación. Y, finalmente, (vii) los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Fondo Solidario para la Educación.

111. El artículo 2 incluye un parágrafo que advierte que los fondos y alianzas a los que se refieren los numerales (iv) y (v) comprenden los convenios suscritos con el ICETEX, que se encuentren vigentes inactivos, terminados sin proceso de liquidación y en proceso de liquidación. Precisando que se entenderá por convenios vigentes inactivos aquellos que no tengan recursos en ejecución, no presenten convocatorias vigentes, no tengan desembolsos o condonaciones pendientes o en curso en los últimos 24 meses.

112. El artículo 3 dispone que los recursos del Fondo Solidario para la Educación serán usados para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional, para apalancar los siguientes programas educativos: (i) Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado mediante el artículo 1 del Decreto 467 de 2020. (ii) Línea de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados. (iii) Línea de crédito educativo para el pago de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano. Y, (iv) auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior públicas.

113. Adicionalmente, la disposición señala que una vez se agoten los recursos del Fondo Solidario para la Educación, el ICETEX podrá liquidarlo siempre que se encuentre a paz y salvo con sus obligaciones, y que los saldos se incorporarán al presupuesto del ICETEX para apalancar el programa de créditos educativos.

114. Finalmente, el artículo 4 establece la vigencia del decreto a partir de la fecha de su publicación, esto es, el 14 de mayo de 2020.

F. El Decreto Legislativo 662 de 2020 cumple los requisitos formales

115. Conforme con las consideraciones señaladas en el acápite D(b), cabe concluir que el Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020 satisface la totalidad de los requisitos formales. En efecto, la Corte constata que:

* Primero, fue expedido por el presidente de la República con la firma de todos los ministros72.

* Segundo, fue expedido en desarrollo del estado de emergencia declarado en todo el territorio nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, y durante su vigencia, que se extendió hasta el día 4 de junio de 202073.

* Tercero, revisado su texto se encuentra que su articulado está precedido de una amplia motivación contentiva de las circunstancias justificativas de su expedición, las razones en las que tienen sustento las medidas adoptadas, las finalidades buscadas mediante su adopción, su relevancia y necesidad, así como su vínculo con los factores desencadenantes de la declaración del estado de emergencia.

G. El Decreto Legislativo 662 de 2020 cumple los requisitos materiales

116. En la valoración del conjunto de juicios que ocupan el análisis material del Decreto 662 de 2020, la labor del juez constitucional no puede ser ajena a la naturaleza, magnitud y extensión de la crisis generada por el coronavirus COVID-19, que no solo constituye una

amenaza sanitaria que involucra al planeta entero, sino que tiene la capacidad de afectar gravemente la economía de millones de personas. Tal situación demanda una acción urgente de las autoridades, quienes tienen que diseñar políticas públicas equilibradas, capaces de enfrentar el riesgo epidemiológico asociado a la pandemia, al tiempo que protegen la economía y garantizan los derechos fundamentales, en especial de los más vulnerables.

117. Tal como se anotó, el decreto legislativo objeto de estudio tiene como propósito contribuir a la garantía del derecho fundamental a la educación, en los niveles de educación preescolar, básica y media, educación para el trabajo y el desarrollo humano y educación superior, haciendo énfasis en la población en condición de vulnerabilidad. Evaluadas sus medidas, la Corte encontró que satisface los requisitos materiales, como pasa a explicarse.

118. Juicio de finalidad. Las disposiciones que integran el decreto están directa y específicamente encaminadas a la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y a impedir la extensión de sus efectos.

119. En primer lugar, el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, en el apartado número 3, dedicado a la justificación de la declaratoria del estado de excepción, señala las medidas generales que se deben adoptar para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos. Entre ellas, anuncia “que se hace necesario adoptar medidas tendientes a reducir la deserción y a apoyar al sistema educativo”, debido a que “la actual situación ha tenido claramente un impacto negativo para las familias de todos los estratos socioeconómicos, tanto en el entorno rural como urbano, en especial las que se encuentran en situación de vulnerabilidad socio-económica, amenazando la garantía de la provisión de servicios públicos como la educación, incluyendo la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en todos sus niveles (primera infancia, básica, media y superior), así como también de las prestaciones complementarias y programas sociales tendientes a hacer efectivos estos derechos”.

120. En segundo lugar, el Decreto Legislativo 662 de 2020 adopta medidas que están claramente orientadas a conjurar la crisis producida por la pandemia en el sector educativo, puesto que regula la creación y el funcionamiento de un fondo cuyo propósito directo es financiar líneas de crédito y auxilios económicos para fomentar el acceso y la permanencia en la educación preescolar, básica y media74, en la educación para el trabajo y el desarrollo humano75 y en la educación superior76. Esta última ya prevista en el Decreto 467 de 2020, que creó el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 para beneficiarios del ICETEX, y diseñó medidas para facilitar el acceso financiero al sistema de educación superior77.

121. En el decreto que declara el estado de excepción se menciona una base empírica que permite concluir que, en efecto, debido a las disposiciones que ha adoptado el Gobierno nacional para atender la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, entre ellas, las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, muchas familias y personas han perdido sus fuentes de ingreso y, con ello, su capacidad para solventar sus necesidades básicas y cumplir con las obligaciones y compromisos previamente adquiridos. En ese orden, los servicios educativos, en sus distintos niveles, se han visto gravemente amenazados dado que al reducirse los ingresos hay menos posibilidad financiera para cubrir las pensiones o matrículas para continuar en el sistema de educación o para ingresar a él. Frente a esta situación, el Decreto 662 crea el Fondo Solidario para la Educación, cuyo objetivo directo es "mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo" (art. 1); cuyos recursos (art. 2) se dirigen a apalancar planes de apoyo para el cubrimiento del costo del servicio en los niveles de educación preescolar, básica y media, educación para el trabajo y el desarrollo humano y educación superior (art. 3). Y esto se hace precisamente "para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional" (inc. primero, art. 3).

122. En tercer lugar, importa mencionar que las medidas tendientes al apalancamiento del Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19; de las líneas de crédito educativo para el pago de pensiones en jardines y colegios privados, y de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano; y del auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior públicas, además de atender a las causas que dieron lugar a la declaración del estado de emergencia, persiguen objetivos constitucionalmente legítimos. Así, salvaguardan el derecho a la educación de los niños y las niñas, con miras a garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos (art. 44 C.P.). Satisfacen el derecho a la protección y a la formación integral de los adolescentes y los jóvenes, al enfocar esfuerzos en la continuación de su proceso formativo (art. 45 C.P.). Adicionalmente, dan cumplimiento al deber estatal de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio público educativo y asegurar a niños, niñas y adolescentes las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo (inc. quinto, art. 67 C.P.).

123. Juicio de conexidad material. Las disposiciones que se analizan guardan relación de conexidad con las consideraciones que sirvieron de fundamento del Decreto Legislativo 662 de 2020 y tienen una relación directa y específica con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

124. Respecto a la conexidad material interna, la Corte constata que las medidas adoptadas en el articulado del Decreto Legislativo 662 se relacionan de manera coherente con las motivaciones expresadas en sus consideraciones, en las que se hace énfasis en la necesidad de fomentar el acceso y la permanencia de los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes más vulnerables en los servicios educativos de educación preescolar, básica y

media, educación para el trabajo y el desarrollo humano y educación superior, según sea el caso, en medio de la crisis económica generada por el coronavirus COVID-19, a partir del otorgamiento de créditos y auxilios económicos.

125. Primero, en relación con la educación preescolar, básica y media, en las consideraciones del decreto se explicó que el sector educativo atiende en total a 10.161.081 estudiantes, de los cuales 7.933.351 están en instituciones oficiales y 2.227.730 se encuentran vinculados a instituciones educativas no oficiales. Se señaló que "el Ministerio de Educación Nacional ha recibido de los establecimientos educativos no oficiales, directamente o a través de sus asociaciones de colegios, y de los padres de familia 11 comunicaciones acerca del eventual incumplimiento de las obligaciones de las familias por concepto de pensiones convenidas en los contratos de matrícula, situación derivada de la disminución de ingresos de varias familias con ocasión a la reducción de la actividad económica producto de la Emergencia Sanitaria del Coronavirus COVID-19". Adicionalmente, se afirmó que "en el evento de cesar el pago de pensiones en colegios no oficiales, se generaría un impacto en la sostenibilidad financiera de estos establecimientos educativos que produciría un riesgo para la continuidad de la prestación del servicio educativo y un potencial incremento de la deserción escolar que afectaría el derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes".

126. Segundo, en lo que tiene que ver con la educación para el trabajo y el desarrollo humano se señaló que, según datos reportados a las secretarías de educación de las entidades territoriales en el Sistema de Información de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano –SIET–, a diciembre de 2019 en que se hizo el último reporte, este nivel era ofertado por 3.863 instituciones, con sedes en 440 municipios del país. Del total de instituciones, 120 fueron reportadas como públicas. También se indicó que se matricularon 531.074 estudiantes, de los cuales el sector privado registra un 94,1% correspondiente a 499.742 estudiantes y el sector público 31.332 que es un 5.9%. Se agregó que, del total de estudiantes de educación para el trabajo y el desarrollo humano, cerca del 70% pertenecen a los estratos 1, 2 y 3.

127. Tercero, en cuanto a la educación superior se precisó que el servicio es atendido por 301 instituciones, de las cuales 216 son privadas y 85 oficiales y, de acuerdo con los datos del Sistema Nacional de Información de Educación Superior –SNIES–, a corte de 2018 en que se hizo el último reporte, se encontraban matriculados 2.440.367 estudiantes, de los cuales 2.267.140 cursan programas de pregrado (técnicos profesionales, tecnológicos y universitarios) y 173.227 cursan programas de posgrado. Del total de estudiantes de pregrado, 1.084.371 son atendidos en el sector privado (47,8%) y 1.182.769 (52,2%) en el público.

128. En relación con los dos niveles anteriores, se expresó que, a corte 2016 en que se hizo

el último reporte, y según datos del Sistema de Información para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior – SPADIES–, “en el nivel universitario la tasa de deserción anual es del 9% y la tasa de deserción de cohorte del 45,1%. Así mismo, en el nivel de formación técnica y tecnológica se ubica en 17,1% y 53,2% respectivamente”. Además, se explicó que “uno de los principales factores asociados a la deserción en educación superior según el SPADIES, tiene que ver con las dificultades económicas de los estudiantes y de sus familias, fenómeno que se presenta tanto en Instituciones de Educación Superior públicas y privadas”. Frente a estas últimas, se expuso que “se proyecta que la disminución de los ingresos de los hogares agrave la deserción en principio en el semestre 2020-2 y eventualmente en los siguientes”. Se agregó que, también tratándose de las IES privadas, “los ingresos por matrícula se destinan de manera directa a sus gastos anuales de funcionamiento e inversión y que el cobro de los mismos es fundamental para garantizar la sostenibilidad financiera de dichas Instituciones y la prestación de sus servicios educativos en tanto que ellos representan en promedio el 66% de sus ingresos, mientras que el saldo restante corresponde a actividades de extensión e investigación y otros ingresos”.

129. Adicionalmente, se informa que “mediante 56 comunicaciones dirigidas al Ministerio de Educación Nacional por las diferentes asociaciones y redes que integran a las instituciones de educación superior, y las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano y la ciudadanía, se ha solicitado apoyo para atender a la comunidad estudiantil, que se ha visto afectada por los efectos de la Emergencia Sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y también apoyo para encontrar salidas financieras para su operación y desarrollo en este contexto”.

130. Cuarto, respecto del ICETEX se precisó que, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 1002 de 200578, “tiene por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos, mediante mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros”. Siendo que, a 31 de diciembre de 2019, según el último reporte, la entidad “ha apalancado financieramente a 4.9 millones de beneficiarios, y en la actualidad, apalanca con cargo a recursos de su patrimonio, la matrícula de 387.891 estudiantes. Así mismo, […] con cargo a los recursos de fondos y alianzas constituidos por entidades públicas y privadas del orden nacional, […] apalanca a 138.038 jóvenes con recursos destinados a los rubros de matrícula y/o sostenimiento de estudiantes en altas condiciones de vulnerabilidad”79.

131. Se mencionó que, en el caso de las instituciones de educación superior privadas, aproximadamente el 39% de sus estudiantes matriculados financian sus matrículas con créditos educativos otorgados por el ICETEX y que, dependiendo de las condiciones, esos créditos se renuevan para cubrir los valores de matrícula del siguiente período académico, siempre que no se encuentren en mora al momento de la renovación. Con todo, se expuso

que, con corte a abril de 2020, “el 10,4% de [los] créditos otorgados con recursos propios del […] ICETEX, con beneficiarios en período de estudio, se encontraban en mora, situación que representa un aumento del 39,3% con relación al mismo mes del 2019, lo cual da cuenta de las mayores dificultades vividas en la actualidad por los estudiantes y sus familias para mantener al día dichos créditos por los efectos negativos sobre los ingresos de los hogares, derivados de la crisis del Coronavirus COVID-19”.

132. Se llama la atención en que la reducción de los ingresos de las familias con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19, “puede llevar a: (i) aplazamientos en el acceso por primera vez a la Educación Superior, (ii) un aumento de la deserción relacionada con aquellos beneficiarios de crédito ICETEX que al encontrarse en mora no podrán realizar la renovación de su crédito y (iii) la deserción relacionada con estudiantes cuyos padres no podrán pagar los valores de matrículas y no son elegibles para solicitar o avalar un crédito educativo”.

133. En consecuencia, teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se expone que es necesario crear el Fondo Solidario para la Educación con el objeto de mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo, de estudiantes de jardines y colegios no oficiales, de programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano, y de instituciones de educación superior públicas, que se encuentren en situación de vulnerabilidad y vean amenazado el acceso o la permanencia en el sistema educativo. Fondo que será administrado por el ICETEX, y cuyos recursos estarán destinados a apalancar los siguientes programas educativos, hasta tanto se agoten: (i) Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19; (ii) línea de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados; (iii) línea de crédito educativo para el pago de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano; y (iv) auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior públicas.

134. Se explica que los recursos del Fondo Solidario para la Educación tienen un valor aproximado de $217.874.504.953 que se discriminan según las fuentes de donde provengan, así:

Monto de recursos en millones de pesos moneda legal

1. Saldos y excedentes de fondos y alianzas establecidos por entidades públicas del orden nacional con el ICETEX, de acuerdo con el Decreto 467 de 2020

44.319.182.198

2. Saldos no ejecutados de fondos en administración o convenios de alianzas establecidos con el ICETEX cuyos convenios se encuentren en procesos de liquidación, que no hayan

culminado, de acuerdo con el Decreto 467 de 2020

1.553.630.327

3. Utilidades derivadas de la operación de los

Títulos de Ahorro Educativo –TAE–, de acuerdo con el Decreto 467 de 2020

24.262.555.000

4. Los excedentes de liquidez de fondos y alianzas constituidos por entidades públicas del orden nacional en el ICETEX y sus rendimientos financieros, que no estén comprometidos en convocatorias actuales o futuras

374.863.851

5. Los saldos de los fondos y alianzas constituidas por entidades públicas del orden nacional en el ICETEX que no estén comprometidos en convocatorias actuales o futuras

12.864.273.577

6. Los recursos del presupuesto de inversión que el Ministerio de Educación Nacional transfiera al Fondo Solidario para la Educación

134.500.000.000

7. Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Fondo Solidario para la Educación

Según se generen

Total

217.874.504.953

135. Revisado entonces en su conjunto, el Decreto Legislativo 662 de 2020 tiene la coherencia interna exigida en el juicio de conexidad, pues en las motivaciones que se exponen se encuentra el fundamento de las medidas que se regulan en el articulado. Es decir, existe una adecuada conexidad causal entre la situación fáctica expuesta en las motivaciones y las medidas que el decreto regula. Por consiguiente, el decreto objeto de control supera el juicio de conexidad interna.

136. En lo referente a la conexidad material externa, como se expuso en el juicio de finalidad, el decreto declaratorio se refiere expresamente al creciente deterioro de la situación económica y social actual que afecta de manera directa los derechos de gran parte de la población, en especial de la más vulnerable, e impacta seriamente su capacidad para

solventar sus necesidades básicas y cumplir con las obligaciones y compromisos previamente adquiridos, incluyendo el servicio público de la educación. Ello, por efectos de las disposiciones adoptados para enfrentar el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19.

137. En ese orden, el Decreto 637 indicó claramente que las dificultades en la situación económica de las familias afectaba de manera directa la prestación del servicio público de educación, por lo que se hacía necesario la adopción de medidas para garantizar el acceso y la continuidad en el mismo. Así lo expresó: “la actual situación ha tenido claramente un impacto negativo para las familias de todos los estratos socioeconómicos, tanto en el entorno rural como urbano, en especial las que se encuentran en situación de vulnerabilidad socio-económica, amenazando la garantía de la provisión de servicios públicos como la educación, incluyendo la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en todos sus niveles (primera infancia, básica, media y superior), así como también de las prestaciones complementarias y programas sociales tendientes a hacer efectivos estos derechos, por lo que se hace necesario adoptar medidas tendientes a reducir la deserción y a apoyar al sistema educativo”.

138. Pues bien, precisamente el Decreto 662 de 2020 crea el Fondo Solidario para la Educación con el objeto de mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo, señalando los recursos y las fuentes de donde provienen y los programas educativos, líneas de crédito y auxilios económicos que serán apalancados. De tal forma, las medidas reguladas tienen conexidad material con la declaración del estado de emergencia.

139. Juicio de motivación suficiente. Con base en el análisis de los anteriores juicios, encuentra la Corte que las razones que planteó el presidente de la República para fundamentar las medidas adoptadas en el Decreto 662 de 2020 fueron suficientes.

140. En efecto, ya se ha destacado cómo los motivos aducidos en el Decreto 662 de 2020 (descritos en el juicio de conexidad interna) tienen un incuestionable arraigo en los más generales consignados en el Decreto 637 del mismo año. Igualmente, las medidas planteadas en el articulado se justifican en la necesidad de mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional y, concretamente, atenuar la deserción y fomentar el acceso y la permanencia en el sector educativo, en los niveles de educación preescolar, básica y media, educación para el trabajo y el desarrollo humano y educación superior.

142. Ahora bien, de conformidad con el artículo 8 de la LEEE, singular rigor adquiere la realización de este juicio cuando las medidas adoptadas comportan limitaciones a los derechos fundamentales, lo que no ocurre en este caso, pues las medidas no restringen derecho alguno. Al contrario, están orientadas a garantizar el derecho a la educación de los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en medio de la crisis económica generada por el coronavirus COVID-19.

143. Juicio de ausencia de arbitrariedad. Ninguna de las medidas que hacen parte del decreto legislativo revisado compromete la garantía y el ejercicio de derechos fundamentales, ni pone en riesgo la vigencia del Estado de Derecho, ni interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público. Por el contrario, la norma prevé herramientas financieras que buscan generar un apoyo a la comunidad estudiantil para atenuar la deserción y fomentar el acceso y la permanencia en la educación preescolar, básica y media, la educación para el trabajo y el desarrollo humano y la educación superior, y así tratar de frenar los efectos adversos de la pandemia con un alivio a la carga económica en el pago de pensiones o matrículas, según corresponda.

144. Juicio de intangibilidad. Del objeto del decreto no es posible inferir que tenga como efecto restringir derechos que, de acuerdo con los artículos 93 y 214 de la Constitución y 5 de la LEEE, la jurisprudencia constitucional, a partir de la interpretación que ha hecho del derecho internacional de los derechos humanos, califica como “intangibles” (ver fundamento 100). Por el contrario, las medidas adoptadas tienen relación con las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la Resolución No. 1 de 2020, en donde señaló: “En cuanto al derecho a la educación, los Estados deben disponer de mecanismos que permitan a los NNA [niños, niñas y adolescentes] seguir con el acceso a la educación y con estímulos que su edad y nivel de desarrollo requieran”81.

145. En ese orden, es fundamental que los Estados adopten herramientas tendientes a enfrentar los efectos económicos y sociales de la pandemia del COVID-19, con un enfoque de derechos humanos, que incluyan medidas para el amparo de grupos de especial protección como los niños, las niñas y los adolescentes, entre ellas, disposiciones que permitan el acceso y la permanencia en el sistema educativo. En consonancia con ello, el decreto crea el Fondo Solidario para la Educación con el “objeto de mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo” (art. 1), en niveles como la educación preescolar, básica y media, la educación para el trabajo y el desarrollo humano y la educación superior.

146. Juicio de no contradicción específica. Las medidas que adopta el decreto no son contrarias a disposición alguna en particular de la Constitución, tampoco desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia, ni tienen por objeto o efecto desmejorar los derechos sociales de los trabajadores. Por el contrario, las

regulaciones del Decreto 662 pretenden garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo, con énfasis en la población en condición de vulnerabilidad, sin que esto implique una contradicción con la Constitución o los tratados que integran el bloque de constitucionalidad.

147. Adicionalmente, las medidas se articulan con el carácter progresivo del derecho a la educación. En esta oportunidad el Estado ha adoptado medidas económicas que promueven el acceso y la permanencia en el sistema educativo, evitando que la ausencia de recursos económicos de las familias sea un obstáculo de acceso o continuidad en el proceso de formación82.

148. Ahora bien, el reconocimiento de los auxilios educativos de que trata el decreto bajo estudio no contraviene el artículo 355 de la Constitución Política que prohíbe decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales. Una lectura sistemática con otras disposiciones constitucionales permite constatar que dicha prohibición encuentra excepciones en las acciones propias del Estado Social de Derecho, dirigidas a satisfacer deberes constitucionales, como el de adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, en los términos del artículo 13 de la Constitución. Así mismo, esta Corporación ha señalado que no se contraviene la prohibición de conceder auxilios o donaciones a particulares con cargo al erario, entre otros casos83, cuando se trata de “ayudas que bajo la forma de subsidios económicos se conceden a las personas que resultan víctimas de hechos naturales o de otra naturaleza que sirven de fundamento a la declaración de un estado de excepción. En estos eventos, el principio de solidaridad se impone sobre cualquiera otra consideración y éste se articula a través de los subsidios que el Estado entrega a las personas que sufren una tragedia o a circunstancias externas que, de una o de otra manera, los someten a cargas y afectaciones severas que no son las de la generalidad de los ciudadanos”84.

149. Entonces, en el marco de un estado de excepción como lo es la emergencia económica y social, la medida adoptada en el numeral 4 del artículo 3 del Decreto 662 de 2020, referente al auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior públicas, es una transferencia monetaria que en el presente contexto se considera como un subsidio y, por lo tanto, no se encuentra en la prohibición general de que trata el inciso primero del artículo 355 de la Constitución.

150. En un contexto de excepción, este tipo de medidas del Gobierno nacional constituye una respuesta coherente con los principios del Estado social de derecho, en concreto con la garantía del derecho fundamental a la educación, entendido a su vez como un servicio público85, que prioriza la atención estatal de aquellas personas que son sujetos de especial

protección constitucional o se encuentran en estado de debilidad manifiesta.

151. Juicio de incompatibilidad. En sentido estricto, el Decreto Legislativo 662 de 2020 no suspende leyes que pudieran considerarse incompatibles con las medidas adoptadas en el marco del estado de emergencia.

152. Sin embargo, la Corte hará una breve referencia a este juicio teniendo en cuenta que, en lo que tiene que ver con la motivación de la incompatibilidad, de un lado, el director jurídico de la Pontificia Universidad Javeriana dejó el interrogante de si efectivamente existían en el ordenamiento jurídico disposiciones que eran incompatibles con las medidas adoptadas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 3 del Decreto 662 de 202086. De otro lado, el director ejecutivo y representante legal de ASCUN sostuvo que el Fondo Solidario para la Educación, al ser administrado por el ICETEX para beneficiar a estudiantes de preescolar, básica y media, y de educación para el trabajo y el desarrollo humano, podría ser incompatible con la Ley 1002 de 2005, toda vez que la creación de dicha institución se circunscribe al fomento de la educación superior. En igual sentido, el rector de la UIS cuestionó que con dicha normativa se cambia el objeto para el que fue creado el ICETEX.

153. El Decreto 662 de 2020 que crea el Fondo Solidario para la Educación con el "objeto de mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo" (art. 1), fijando las fuentes de los recursos del fondo (art. 2), y el uso de los mismos para apalancar programas educativos como: Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19; líneas de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados, y de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano; y auxilios económicos para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior públicas, constituye una normativa transitoria y excepcional que adiciona temporalmente la Ley 1002 de 2005, especialmente, en los artículos 287 y 488.

154. En el decreto legislativo bajo examen se señalaron las razones por las cuales las normas ordinarias no alcanzan a garantizar el derecho a la educación de los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en el marco de la crisis económica y social generada por las disposiciones adoptadas para enfrentar el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19. Se planteó:

"Que el […] ICETEX, entidad del Gobierno nacional, conforme al artículo 2 de la 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" tiene por objeto el fomento social de la

educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos, mediante mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros.

[…]

Que el […] ICETEX, en el desarrollo de su objeto social y de conformidad con su objeto social establecido en el artículo 2 de la Ley 1002 de 2005 y la competencia otorgada en el numeral 4 del artículo 4 de la Ley 1002 de 2005, solo puede otorgar créditos para fomentar el acceso y permanencia en la educación superior en Colombia, y no en los niveles de básica, media, preescolar y educación para el trabajo y desarrollo humano.

Que, en consecuencia, resulta necesaria la adopción de una medida de orden legislativo, tendiente a que el […] ICETEX pueda disponer de los recursos antes descritos mediante el Fondo Solidario para la Educación, con el propósito de otorgar créditos para fomentar el acceso y permanencia en la educación superior, media, básica, preescolar y educación para el trabajo y desarrollo humano, hasta tanto se agoten los recursos del Fondo Solidario para la educación".

155. Entonces, antes del Decreto 662, el ICETEX, creado por el Decreto 2586 de 1950 y transformado en la Ley 1002 de 2005 en una entidad financiera de naturaleza especial, vinculada al Ministerio de Educación Nacional (art. 1), no podía ofrecer líneas de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados, y de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano. Lo anterior, porque su objeto estaba limitado al "fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior" (art. 2).

156. En ese orden, el decreto que se estudia amplía con carácter transitorio el objeto misional del ICETEX, al facultarlo para otorgar créditos educativos en categorías diferentes a la mencionada en la Ley 1002 de 2005. Esta facultad transitoria, hasta que se agoten los recursos del Fondo Solidario para la Educación, se entiende como una opción válida para mitigar la deserción y fomentar el acceso y la permanencia en el sector educativo, dado el impacto negativo que la pandemia ha representado en la economía y los ingresos de las familias y las personas, especialmente de las más vulnerables. Además, la ley de excepción que amplía el objeto del ICETEX de manera transitoria, es una materia que guarda relación

con la emergencia sanitaria vivida, en tanto se trata de la adecuación institucional de la entidad encargada de la administración de los recursos para la educación, siendo que, por regla general, la regulación del objeto y funciones de dicho organismo corresponde al legislador, de acuerdo con el artículo 150-7 de la Constitución.

157. Ahora, para concluir, es importante mencionar que el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 para beneficiarios del ICETEX, regulado en el Decreto 467 de 2020, se incorporó como programa educativo que se financia con los recursos del Fondo Solidario para la Educación, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 3 del Decreto 662 de 2020. Dicho programa educativo fue encontrado ajustado a la Constitución por este tribunal en la sentencia C-161 de 2020, con un condicionamiento89.

158. Juicio de necesidad. Las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 662 de 2020 resultan necesarias para afrontar el estado de emergencia de forma oportuna, eficiente y eficaz.

159. De un lado, en cuanto a la necesidad fáctica o idoneidad la Corte observa que el presidente de la República no incurrió en un error manifiesto al apreciar la necesidad de las medidas que integran el decreto bajo examen. Al contrario, estas contribuyen a superar la crisis y a evitar la extensión de sus efectos por las siguientes razones:

160. Primero, las medidas que se han tomado para enfrentar el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19, han afectado la economía de muchas familias y personas de todos los estratos socioeconómicos, y con mayor intensidad de las más vulnerables. Ello ha repercutido negativamente en la capacidad para solventar sus necesidades básicas y cumplir con las obligaciones y compromisos previamente adquiridos, entre ellos los relacionados con el servicio público de la educación. Por ejemplo, muchas familias y personas tienen hoy dificultades para cumplir con el pago oportuno de las pensiones de los hijos matriculados en instituciones educativas no oficiales de preescolar, básica y media90; o con el pago de matrículas en instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano, o en instituciones de educación superior. Además, con el pago oportuno de las obligaciones crediticias asumidas con el ICETEX para la financiación de estudios de educación superior. Al respecto, en las consideraciones del Decreto 662 se hizo referencia a las dificultades que diferentes asociaciones e instituciones educativas le han puesto de presente al Ministerio de Educación Nacional (ver fundamentos 129 al 133).

161. Segundo, la falta de pago de los servicios educativos genera un impacto negativo en la sostenibilidad financiera de los diferentes establecimientos educativos no oficiales que cubren los niveles preescolar, básica y media, educación para el trabajo y el desarrollo

humano y educación superior, debido a que gran parte de los gastos de funcionamiento e inversión derivados de la prestación del servicio educativo se financian con el valor de las pensiones y las matrículas, según sea el caso91. Al no percibir dichos ingresos, se ve amenazada la sostenibilidad financiera de las instituciones y, con ello, la continuidad de la prestación del servicio educativo.

162. Tercero, la coyuntura vivida, entonces, puede implicar un potencial incremento de la deserción escolar que afectaría el derecho a la educación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en condición de vulnerabilidad, que actualmente se encuentran en el sistema educativo, o de aquellos que desean acceder a él. Lo anterior, evidencia la necesidad de las medidas adoptadas, pensadas para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional, al ampliar la cobertura de las ayudas educativas que ya no solo serán destinadas al sector de la educación superior. Para ello se requieren mayores recursos destinados al apalancamiento de los programas educativos previstos en el decreto, a saber: Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado en el artículo 1 del Decreto 467 de 2020; líneas de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados, y de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano; y auxilios económicos para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior públicas.

163. En consecuencia, la creación del Fondo Solidario para la Educación con recursos por un valor aproximado de $217.874.504.953, destinados a apalancar programas educativos para niños, niñas, adolescente y jóvenes en condición de vulnerabilidad, constituye una medida necesaria para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional. Las ayudas económicas previstas pueden ser una oportunidad para que muchas familias y personas vulnerables encuentren satisfecho el acceso y la permanencia en el sistema educativo en los diferentes niveles focalizados.

164. De otro lado, en relación con el juicio de necesidad jurídica o de subsidiariedad, que implica preguntarse si las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 662 de 2020 resultan necesarias para enfrentar el estado de emergencia de forma oportuna, eficiente y eficaz, por no existir otras en el ordenamiento jurídico vigente que pudieran cumplir en tales condiciones la misma finalidad y, por lo mismo, realizar un control sobre la manifiesta irrazonabilidad de la decisión de adoptar una medida determinada mediante un decreto legislativo.

165. Como ya se dijo, el Decreto 662 crea el Fondo Solidario para la Educación, con el objetivo directo de “mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo” (art. 1); cuyos recursos (art. 2) se dirigen a apalancar planes de apoyo para el cubrimiento del costo del servicio en los niveles de educación preescolar, básica y media, educación para el trabajo y el desarrollo humano y educación superior (art. 3).

166. En primer lugar, en el ordenamiento jurídico vigente no se preveían mecanismos suficientes y adecuados que permitieran alcanzar el objetivo buscado por el Decreto 662 de 2020. Así, no existía un programa de financiación que otorgara líneas de crédito educativo para el pago de pensiones en jardines y colegios privados, ni de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano.

167. En la motivación del decreto se señaló que el ICETEX, de conformidad con su objeto social establecido en el artículo 2 de la Ley 1002 de 2005, y con la competencia atribuida en el numeral 4 del artículo 4 de la misma normativa92, "solo puede otorgar créditos para fomentar el acceso y permanencia en la educación superior en Colombia, y no en los niveles de básica, media, preescolar y educación para el trabajo y desarrollo humano". Se agregó 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 mediante el Fondo Solidario para la Educación, con el propósito de otorgar créditos para fomentar el acceso y permanencia en la educación superior, media, básica, preescolar y educación para el trabajo y desarrollo humano, hasta tanto se agoten los recursos del Fondo Solidario para la Educación".

168. Entonces, se necesitaba una norma con fuerza de ley para la creación de un fondo con recursos orientados a apalancar programas educativos, que incluyen líneas de crédito y auxilios, en categorías diferentes a la mencionada en la Ley 1002 de 2005 (educación superior) y, con ello, ampliando con carácter temporal el objeto del ICETEX.

169. En segundo lugar, una parte de las medidas adoptadas en el Decreto 662 se articulan con el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 creado mediante el artículo 1 del Decreto 467 de 2020, que prevé alivios financieros concedidos a los beneficiarios actuales y futuros del ICETEX para el acceso y la permanencia en la educación superior, en donde se priorizó a la población vulnerable y con altos niveles de incumplimiento de los pagos. Al respecto, este tribunal señaló que "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"93.

170. En tercer lugar, en relación con los recursos destinados al fondo y sus fuentes de financiación, la Corte observa que hay un robustecimiento presupuestal para el apalancamiento de los siguientes programas educativos: (i) Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado mediante el Decreto 467 de 2020 (num. 1, art. 3); (ii) línea de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados (num. 2, art. 3); (iii) línea de crédito educativo para el pago de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano (num. 3, art. 3); y (iv) auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior pública (num. 4, art. 3). El artículo 2 del decreto dispuso que los recursos del Fondo Solidario para la Educación provendrán de las siguientes fuentes:

Fuente

Observaciones

1. Saldos y excedentes de fondos y alianzas establecidos entre entidades públicas del orden nacional y el ICETEX.

2. Saldos no ejecutados de fondos en administración o convenios de alianzas establecidos con el ICETEX, en proceso de liquidación sin culminar.

3. Utilidades de la operación de TAE.

Recursos ya señalados en el Decreto 467 de 2020.

4. Excedentes de liquidez de fondos y alianzas constituidos por entidades públicas del orden nacional en el ICETEX y sus respectivos rendimientos financieros.

5. Saldos de fondos y alianzas constituidas por entidades públicas del orden nacional en el ICETEX.

Estos recursos no pueden estar comprometidos en convocatorias actuales o futuras.

Además, para su uso deben estar:

– Vigentes inactivos (es decir, que no tengan recursos en ejecución, no presenten convocatorias vigentes y no tengan desembolsos o condonaciones pendientes o en curso en los últimos 24 meses).

– Terminados sin proceso de liquidación. – En proceso de liquidación.

6. Recursos del presupuesto de inversión que el Ministerio de Educación Nacional transfiera al Fondo Solidario para la Educación.

7. Rendimientos financieros generados por la administración del fondo.

171. De acuerdo con el artículo 345 de la Constitución “[e]n tiempo de paz no se podrá […] hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el [presupuesto] de gastos”. Adicionalmente, “[t]ampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”. Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 ibíd. prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. En ese orden, la Corte ha considerado que rige el principio de legalidad del presupuesto o de 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 la destinación de los recursos públicos94.

172. Sin embargo, el constituyente señaló que las mencionadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional. El artículo 84 de la Ley Orgánica del Presupuesto, por su parte, dispone que, en los estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones. Así mismo, la LEEE prevé expresamente como facultad del Gobierno nacional durante el estado de conmoción interior modificar el presupuesto, de lo que deberá rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que este pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia (art. 38, lit. ll). En estos términos se deja abierta la posibilidad de que el Gobierno, en la condición de legislador transitorio, “intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción”95. Así, en principio, la jurisprudencia ha reconocido un amplio margen de acción al Gobierno nacional en circunstancias excepcionales, con la finalidad de contar con los recursos suficientes que le permitan conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

173. En consecuencia, la regulación referente a los recursos del Fondo Solidario para la Educación y las fuentes de donde provienen, cuya destinación se orienta a mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional, no constituye una extralimitación de las funciones que se le reconocen al Gobierno como legislador extraordinario.

174. Ahora, en concreto, en relación con las fuentes de los recursos señaladas en el artículo 2 del Decreto 662, y que ya habían sido previstas por el Decreto 467 de 2020 con el propósito de apalancar recursos para el Plan de Auxilios Educativos coronavirus COVID-19, esto es: los saldos y excedentes de fondos y alianzas establecidos entre entidades públicas del orden nacional y el ICETEX (num. 1, art. 2); los saldos no ejecutados de fondos en administración o convenios de alianzas establecidos con el ICETEX, en proceso de liquidación sin culminar

(num. 2); y las utilidades de la operación de los Títulos de Ahorro Educativo –TAE– (num. 3), la Corte encuentra que es necesario hacer un pronunciamiento adicional.

175. Lo anterior, porque el director jurídico de la Pontificia Universidad Javeriana, como lo planteó en su momento en el marco del estudio del Decreto 467 de 2020, nuevamente cuestionó que se requiriera una medida legislativa extraordinaria para destinar los recursos antes enunciados al ICETEX. En su opinión, el artículo 102 del Decreto 111 de 199696 "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". Ahora, en relación con las utilidades provenientes de los TAE, expuso que por virtud del artículo 4 de la Ley 18 de 198897 y el numeral 7 del artículo 277 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero98, estaba dentro de la potestad del Gobierno reglamentar la utilización de estos recursos sin necesidad de un marco legal habilitante.

176. En relación con los anteriores cuestionamientos, la Corte reiterará la respuesta que en su momento dio en la sentencia C-161 de 2020, que encontró ajustadas a la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional, las medidas de financiación del Plan de Auxilios Educativos regulado en el Decreto 467 de 2020:

"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"99. 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[s] recursos100. Por lo que, en principio, no sería destinataria del artículo 102 del EOP101, frente a lo cual el Gobierno nacional no aportó ningún argumento adicional.

[…]

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”102. 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 autónomo103; 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”104. 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 supone105. 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”.

177. La Corte concluye que las medidas dispuestas en el Decreto Legislativo 662 de 2020 resultan necesarias fáctica y jurídicamente para garantizar el acceso y la permanencia en los diferentes niveles del sistema educativo focalizados, en medio de la crisis económica y social que se ha disparado por efecto de las disposiciones adoptadas para enfrentar el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19.

178. Juicio de proporcionalidad. Las medidas que contienen las disposiciones que integran el decreto responden de manera proporcional a la gravedad de los hechos que generaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica106, y no imponen ninguna limitación o restricción a derechos y garantías constitucionales.

179. La Corte ha realizado este análisis bajo un juicio integrado107 que contempla distintos niveles de intensidad, de manera que cuando la regulación tenga un grado de afectación e impacto mayor sobre los derechos, se eleva el grado de intensidad del juicio108. Con ello, se armoniza el control judicial con el principio democrático y la colaboración armónica entre los poderes, evitando que este tribunal emplee un estándar estricto de revisión en todas las circunstancias, que termine por asfixiar el poder normativo del Congreso de la República o, en estados de excepción, del Gobierno nacional.

180. En esta oportunidad, al igual que se hizo en el marco del estudio de constitucionalidad del Decreto 467 de 2020, la Corte entiende que el nivel apropiado de control es el intermedio. La jurisprudencia ha sostenido que el test intermedio opera cuando se interfiere en una faceta prestacional de un derecho fundamental109. Precisamente, el decreto bajo análisis regula la creación y el funcionamiento de un fondo administrado por el ICETEX, cuyo propósito directo es apalancar líneas de crédito y auxilios económicos para fomentar el acceso y la permanencia en la educación preescolar, básica y media, la educación para el trabajo y el desarrollo humano y la educación superior. El escrutinio intermedio ordena examinar que (i) el fin sea constitucionalmente importante; (ii) el medio para lograrlo sea efectivamente conducente; y (iii) la medida no sea evidentemente desproporcionada110.

181. En primer lugar, este tribunal al analizar los juicios de finalidad, conexidad material y motivación suficiente explicó que la creación del Fondo Solidario para la Educación con el objeto de mitigar la deserción y fomentar el acceso y la permanencia en el sector educativo en los niveles focalizados, persigue un fin constitucionalmente importante en la medida en que se orienta a garantizar el derecho a la educación de los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en un momento coyuntural en que se intenta contener los efectos de la crisis económica y social generada a raíz de las disposiciones adoptadas para evitar la propagación del coronavirus COVID-19. También ha señalado que los impactos de tales regulaciones han alcanzado la vida económica de las familias y las personas, en todos los estratos socioeconómicos, afectando con mayor intensidad a las más vulnerables, quienes se han visto enfrentadas súbitamente a la pérdida de los empleos formales e informales111 y de las fuentes de ingreso que normalmente les permitían solventar sus necesidades básicas y cumplir con las obligaciones y compromisos previamente adquiridos112, entre ellos, los servicios educativos.

182. En segundo lugar, este tribunal encuentra que las medidas reguladas son conducentes para brindar un alivio a la crisis económica que, con motivo de la pandemia y las disposiciones para conjurarla, afecta la capacidad de pago de los estudiantes y las familias. Al adelantar el análisis de la necesidad de las regulaciones del Decreto 662 de 2020, se argumentó que la ampliación temporal del objeto misional del ICETEX, entidad encargada de administrar el Fondo Solidario para la Educación, resultaba necesaria para apoyar a sectores del sistema educativo que normalmente no están comprendidos en los planes de financiamiento que prevé. Con esa directriz, el decreto contempló que los recursos del fondo serán usados para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional, al apalancar líneas de crédito y auxilios no solo en el nivel de la educación superior, sino en la educación preescolar, básica y media y en la educación para el trabajo y el desarrollo humano. Con ello, se espera aliviar la situación de un mayor número de familias y personas, especialmente de las más vulnerables, para mitigar la deserción de los estudiantes y fomentar su acceso y permanencia en el sector educativo.

183. En tercer lugar, la Corte encuentra que las medidas no son evidentemente desproporcionadas. Las disposiciones del Decreto 662 son razonables, porque en el marco de la emergencia (i) ofrece diferentes mecanismos de financiación a sectores que no se veían beneficiados por los programas previstos por el ICETEX, ponderando las restricciones presupuestales del Estado colombiano que son más severas en tiempos de crisis; y (ii) no sacrifica el objeto social del ICETEX pues también focaliza mayores recursos para la provisión de las necesidades del sector de la educación superior. Sobre estos aspectos se profundizará en las ideas siguientes.

184. En este punto es importante centrarse en varios cuestionamientos realizados por algunos intervinientes acerca de la insuficiencia de las medidas contempladas en el Decreto 662 para paliar la grave crisis económica que está afectando a muchas familias que, por efecto de la pérdida de sus empleos y fuentes de ingreso, han optado por retirar a sus hijos del sistema educativo.

185. Esa situación fue narrada por la representante legal de JARDINCO, quien se refirió en concreto al numeral 2 del artículo 3 que aplicaría para la primera infancia. Señaló que las medidas destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos se quedan cortas, porque la solución implica un incremento en el nivel de endeudamiento de las familias que, en las actuales condiciones, no es viable dada la grave situación económica que se ha presentado por la baja productividad y la pérdida de los empleos. Por ello, expuso que no es suficiente para proteger el derecho a la educación de los niños y las niñas en la primera infancia que se prevea una línea de crédito educativo para el pago de pensiones en jardines y colegios privados, pues lo adecuado sería que se otorgara un auxilio económico similar al descrito en el numeral 4, para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad en instituciones de educación superior públicas. Solo así, señaló, la medida es constitucional.

186. Una solicitud similar formuló el presidente de FECODE en relación con los estudiantes de los programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano, quienes no deberían ser beneficiados con la línea de crédito contemplada en el numeral 3 del artículo 3, sino con el auxilio económico que se prevé para los estudiantes de los programas de educación superior pública (núm. 4, art. 3). Lo anterior, señaló, teniendo en cuenta que los primeros tienen una condición socioeconómica de mayor precariedad que la de los estudiantes universitarios.

187. Por su parte, el director ejecutivo y representante legal de ASCUN observó que el impacto de la norma objeto de control es mínimo, dado que más allá de la creación de un fondo, se requiere el diseño de una política pública en educación que beneficie a todos los estudiantes que se han visto afectados con la actual crisis. En esa línea, señaló que el Gobierno nacional puede crear asignaciones y transferencias directas que no tengan la connotación de créditos, con el fin de no afectar en mayor proporción a la población más vulnerable con deudas a largo plazo impagables, siendo oportuno plantear la necesidad de

revisar los lineamientos y las políticas del ICETEX en materia de intereses y condiciones de pago.

188. Lo primero que hay que decir en cuanto al cuestionamiento de la suficiencia de las medidas adoptadas en el decreto objeto de examen para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo, es que tal asunto excede el control que debe realizar la Corte de los decretos de emergencia. En esta coyuntura generada por la pandemia es verdad que, en un escenario ideal, debería profundizarse la dimensión de la accesibilidad económica al servicio educativo ampliando y estandarizando los beneficios ofrecidos. Sin embargo, debe tomarse en consideración las restricciones presupuestales que enfrenta el Gobierno nacional en una emergencia como la que vivimos y la urgencia de atender multiplicidad de frentes, además del margen de acción con que cuenta para asignar recursos escasos en tiempos de crisis. Aun así, la adopción de estas medidas debe atender también criterios de equidad e igualdad, en especial por tratarse de un bien tan importante para la sociedad como es la educación, lo que en el presente caso se cumple con la adopción de políticas diferenciadas que benefician sectores que se han visto afectados con mayor intensidad.

189. Ante la grave crisis económica y de empleo que está soportando el país, es razonable que el Decreto 662 prevea líneas de crédito para aliviar la situación de las familias y las personas que están teniendo dificultades para pagar las pensiones de niños, niñas y adolescentes en jardines y colegios privados y las matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano. En este caso el Gobierno nacional optó por una línea de crédito, condonable según fue reglamentado, y no por un auxilio como lo dispuso tratándose del pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior públicas. Ello se encuentra dentro del margen de discrecionalidad que tiene para diseñar políticas, programas y proyectos orientados a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, en donde la atención no tiene que ser simétrica y equivalente, pues el plan de acción puede contar con medidas diferenciadas con igual grado de efectividad. Las reglamentaciones que al efecto han sido expedidas son las siguientes:

* Reglamento operativo del Fondo Solidario para la Educación – FSE. Componente 2. Línea de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados113. El artículo 2 señala que “tiene la finalidad de otorgar créditos educativos condonables a los padres de familia o acudientes de ESTUDIANTES MATRICULADOS EN JARDINES INFANTILES Y COLEGIOS PRIVADOS, en los niveles de educación inicial, preescolar, básica primaria, básica secundaria y media formalmente constituidos en Colombia, que hayan cesado el pago de sus costos educativos y a la fecha de radicar solicitud se encuentren en mora de una o más mensualidades correspondientes al año lectivo 2020 o posteriores, por motivos de la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19”114 (negrillas fuera de texto, mayúsculas originales). Los créditos educativos condonables se otorgarán de manera diferenciada solo en los estratos 1, 2, 3 y 4, así:

Estratos

1 y 2

3

4

5 y 6

Condonación

100%

90%

50%

0%115

* Reglamento operativo del Fondo Solidario para la Educación – FSE. Componente 3. Línea de crédito educativo para el pago de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano116. El artículo 2 establece que "[l]a línea de crédito tiene la finalidad de otorgar créditos condonables para financiar total o parcialmente el costo de programas de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano. Los créditos educativos de esta línea se otorgarán a estudiantes en situación de vulnerabilidad que se hayan visto afectados por motivos de la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus COVID-19 y que estén cursando sus estudios en una institución oferente de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano certificada en calidad"117 (negrillas fuera de texto).

190. El crédito educativo condonable para el pago de pensiones de jardines y colegios privados y de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano, pueda llegar a ser equiparable, al menos en sus efectos, al auxilio que tienen los estudiantes para el pago de la matrícula en instituciones de educación superior públicas. Si bien el Gobierno nacional adoptó una medida diferente, aquella no supone un déficit de protección para el grupo focalizado o una acción desproporcionada, porque reglamenta distintos requisitos orientados a la condonación de la obligación.

191. Es legítimo que los colombianos tengan altas exigencias cuando se trata de la garantía del adecuado cubrimiento del servicio educativo y del cumplimiento de las condiciones de

acceso y permanencia en el sistema, pues como lo ha planteado el Comité DESC "[l]a educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos"118. Sin embargo, en un contexto de emergencia como el que nos involucra actualmente es válido que el Ejecutivo adopte de manera informada las medidas que estime más adecuadas para garantizar la accesibilidad y la permanencia en el sistema educativo focalizando los niveles en donde debe afianzarse el carácter progresivo del derecho a la educación, y protegiendo a quienes se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad.

192. Al respecto, precisó la secretaria jurídica de la Presidencia de la República "que los criterios de asignación de apoyos para el pago de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, consagrados en los numerales 3 y 4 del artículo 3 del Decreto sub examine, no son excluyentes ni discriminatorios, sino que buscan distribuir los recursos entre las personas que más lo requieren, justamente para que se cumpla el objetivo de soportar la prestación del servicio educativo de quienes se han visto especialmente afectados por la agravación de las consecuencias económicas de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 y tienen mayores riesgos de deserción"119.

193. Ahora, miembros del Grupo de Investigación sobre Administración del Servicio Público Educativo en Colombia del IDEP, señalaron que el Decreto 662 de 2020 "es constitucional si garantiza la permanencia de los estudiantes que ya hacen parte del sistema educativo y permite el acceso de quienes aspiren a ingresar a él, especialmente de los grupos más vulnerables, pues sólo así se garantiza el cumplimiento del mandato constitucional de progresividad de la educación y el criterio de accesibilidad a la misma"120. Por su parte, miembros del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, solicitaron se declare la exequibilidad condicionada del artículo 3, "bajo el entendido que se debe especificar los requisitos o condiciones mínimas para ser beneficiario de los créditos educativos financiados con los recursos del Fondo Solidario para la Educación; si tales líneas de crédito educativo generan obligaciones y/o contraprestaciones para los beneficiarios y la forma cómo los beneficiarios pueden acceder"121.

194. Frente a las solicitudes descritas la Corte, de un lado, reitera que el objeto del Fondo Solidario para la Educación es mitigar la deserción y fomentar el acceso y la permanencia en el sector educativo, de estudiantes de jardines y colegios no oficiales, de programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano, y de instituciones de educación superior públicas, que se encuentren en situación de vulnerabilidad y vean amenazado el acceso o la permanencia en el sistema educativo. Incluso, para acceder a los programas educativos se establece una priorización según la vulnerabilidad económica y la acreditación de la afectación económica, por cuenta de la pandemia, del núcleo familiar o de la persona postulada. De otro lado, las familias y las personas que pretendan acceder a líneas de crédito y auxilios educativos, precisamente porque tienen dificultad para asumir el pago de

pensiones y matrículas, debido a la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19, deberán atender la reglamentación expedida por el Ministerio de Educación Nacional y el ICETEX, en la que, en todo caso, se prevé el análisis de la situación económica y la estratificación socioeconómica de quien realice la postulación.

195. El hecho de que el decreto bajo estudio no contemple aspectos que en realidad hacen parte del ámbito reglamentario, no hace que la disposición tenga tacha de inconstitucionalidad ni desvirtúa las facultades excepcionales que puede ejercer el Gobierno nacional en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020. En ese orden, no se accederá a los condicionamientos solicitados.

196. Por su parte, el rector de la UIS afirmó que las medidas contenidas en el numeral 6 del artículo 2, que señala como fuente de financiación los recursos del presupuesto de inversión que el Ministerio de Educación Nacional transfiera al Fondo Solidario para la Educación; y en los numerales 2 y 3 del artículo 3, que prevén líneas de crédito para el pago de pensiones en jardines y colegios privados y en instituciones que ofrecen programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano, respectivamente, no cumplen el criterio de proporcionalidad porque terminan promoviendo la desfinanciación de la educación superior pública, pues cambia la destinación de los recursos del ICETEX y del MEN apropiados para su fomento y fortalecimiento.

197. Como ya lo ha señalado la Corte en líneas anteriores, el Fondo Solidario para la Educación prevé como uno de sus programas el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado mediante el artículo 1 del Decreto 467 del 23 de marzo de 2020, que contempló un conjunto de auxilios temporales para los deudores actuales y futuros del ICETEX122. Con ello, atrajo los recursos disponibles que en un primer momento se habían asignado al Plan de Auxilios que provisionó un capital por un valor aproximado de $70.247.695.157 de las siguientes dos fuentes: (i) fondos inactivos y en liquidación ($45.985.140.157), y (ii) excedentes de Títulos de Ahorro Educativo ($24.262.555.000). Sin embargo, el fondo es fortalecido con recursos de otras fuentes que sumados dan un valor aproximado de $217.874.504.953, para apalancar líneas de crédito y auxilios educativos en otros sectores focalizados, además de la educación superior. De dicho monto, $70.135.367.525 (el 32%) corresponde a saldos y excedentes de fondos y alianzas establecidos por entidades públicas del orden nacional con el ICETEX; saldos no ejecutados de fondos en administración o convenios de alianzas establecidos con el ICETEX cuyos convenios se encuentren en procesos de liquidación, que no hayan culminado, y utilidades derivadas de la operación de los Títulos de Ahorro Educativo –TAE–123.

198. Si bien el decreto contempla como fuente de financiación del fondo los recursos del presupuesto de inversión que el Ministerio de Educación Nacional le transfiera, previendo un

valor de $134.500.000.000, ello realmente no tiene el alcance de desfinanciar la educación superior pública como lo señala el interviniente. Primero, porque la educación superior pública ya cuenta con un presupuesto asignado para el cuatrienio (2018-2022)124, y, segundo, porque la provisión de recursos para el fondo es una medida adicional y transitoria que se da en el marco del estado de excepción, siendo que su operación estará vigente hasta que se agoten los recursos. De acuerdo con el último inciso del artículo 3 del Decreto 662 de 2020 "[u]na vez se agoten los recursos del Fondo Solidario para la Educación, el [ICETEX] podrá liquidarlo siempre que se encuentre a paz y salvo con sus obligaciones. Los saldos se incorporarán al presupuesto del [ICETEX] para apalancar el programa de créditos educativos".

199. La Corte entiende que la vigencia de la operación del fondo también es una medida proporcional, pues es una respuesta equilibrada a la gravedad de los hechos que busca conjurar. En todo caso, queda a salvo la facultad del Congreso para reformar, derogar o adicionar el decreto legislativo, de acuerdo con el inciso sexto del artículo 215 de la Constitución.

200. Finalmente, es importante reiterar lo planteado por la Corte en relación con la proporcionalidad del Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado mediante el artículo 1 del Decreto 467 de 2020, y que fue incorporado como programa educativo al Fondo Solidario para la Educación. Señaló que "[l]as 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"125.

202. En relación con este criterio, el director ejecutivo y representante legal de ASCUN y los miembros del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, llamaron la atención en el trato diferenciado, con carácter discriminatorio, que establece el numeral 4 del artículo 3 del Decreto 662 de 2020. Dicha norma prevé un auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior públicas, dejando por fuera a las IES privadas. En ese orden, solicitaron un condicionamiento de la disposición en el entendido de que el auxilio educativo también beneficia a jóvenes en condición de vulnerabilidad que estudian o aspiran a estudiar en instituciones de educación superior privadas.

203. Aunque puede considerarse que existe una afectación prima facie del principio de igualdad, porque (i) los sujetos son comparables en los planos fáctico y jurídico, por cuanto son estudiantes en situación de vulnerabilidad y la Constitución ordena proteger "especialmente a aquellas personas que por su condición económica […] se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta" (art. 13 C.P.); y, (ii) la norma prevé un tratamiento diferenciado debido a que dispuso el auxilio económico solo a favor de los jóvenes en situación de vulnerabilidad que estudien en instituciones de educación superior públicas, la Sala no observa que la disposición comporte un trato discriminatorio.

204. La medida que, en todo caso comporta una acción afirmativa, (i) persigue un fin constitucionalmente importante porque se orienta a mitigar la deserción y a fomentar el acceso y la permanencia en la educación superior; (ii) es conducente para aminorar el riesgo de que jóvenes en situación de vulnerabilidad que estudian en instituciones de educación superior públicas dejen sus estudios, debido a la actual crisis económica; y (iii) no es evidentemente desproporcionada126, teniendo en cuenta que los estudiantes de las instituciones de educación superior privadas siguen siendo beneficiarios de los programas de crédito del ICETEX y, además, pueden optar por el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 (núm. 1, art. 3, Decreto 662 de 2020) que prevé: (i) período de gracia en cuotas de créditos vigentes; (ii) reducción transitoria de intereses al IPC en los créditos vigentes durante la vigencia del estado de emergencia, para los beneficiarios de estratos 4, 5 y 6; (iii) ampliación de plazos en los planes de amortización; y (iv) otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre del año 2020, sin la exigibilidad de un codeudor solidario (art. 1, Decreto 467 de 2020). En el proceso de asignación del auxilio la entidad tiene en cuenta el nivel de vulnerabilidad socioeconómica y el nivel de riesgo de incumplimiento en los pagos, de forma tal que los beneficios terminen en manos que quienes más lo necesiten.

205. Se concluye, entonces, que el Decreto Legislativo 662 de 2020 satisface el juicio de no discriminación por lo que no se accederá al condicionamiento solicitado.

206. Por último, ninguna objeción de constitucionalidad tiene la Corte en relación con el artículo 4 del Decreto Legislativo 662 de 2020 que se limita a fijar la vigencia, al indicar que "rige a partir de la fecha de su publicación".

H. Síntesis de la decisión

207. El Decreto Legislativo 662 de 2020 creó el Fondo Solidario para la Educación "con el objeto de mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo" (art. 1) de

los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes en condición de vulnerabilidad; cuyos recursos (art. 2) se dirigen a apalancar planes de apoyo para el cubrimiento del costo de las pensiones y las matrículas en los niveles de educación preescolar, básica y media, educación para el trabajo y el desarrollo humano, y educación superior (art. 3).

208. Adelantada la revisión constitucional del Decreto Legislativo 662 de 2020, concluye la Corte que las medidas adoptadas satisfacen plenamente los requisitos formales y materiales que se desprenden de la Constitución (art. 215) y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994).

209. De un lado, en relación con los requisitos formales, constata que fue expedido (i) por el presidente de la República con la firma de todos los ministros, y (ii) en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en todo el territorio nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, y durante su vigencia, que se extendió hasta el 4 de junio de 2020. Adicionalmente, (iii) su articulado está precedido de una amplia motivación contentiva de las circunstancias justificativas de su expedición, las razones en las que tienen sustento las medidas adoptadas, las finalidades buscadas mediante su adopción, su relevancia y necesidad, así como su vínculo con los factores desencadenantes de la declaración del estado de emergencia.

210. De otro lado, el Decreto Legislativo 662 de 2020 cumple los requisitos materiales de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Así, en su orden, las medidas adoptadas (i) están directa y específicamente encaminadas a la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia y a impedir la extensión de sus efectos; (ii) guardan relación de conexidad con las consideraciones que tuvo en cuenta el presidente de la República para la expedición del Decreto 662 de 2020 y tienen una relación directa y específica con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia; (iii) se apoyan en razones suficientes; (iv) no comprometen la garantía y el ejercicio de derechos fundamentales, ni ponen en riesgo la vigencia del Estado de Derecho, ni interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público; (v) tampoco tienen como efecto restringir derechos “intangibles”; (vi) no son contrarias a ninguna disposición en particular de la Constitución, tampoco desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia, ni tienen por objeto o efecto desmejorar los derechos sociales de los trabajadores; (vii) no suspenden leyes que se entiendan como incompatibles en el marco del estado de emergencia; (viii) resultan necesarias para que el Gobierno nacional afronte el estado de emergencia de forma oportuna, eficiente y eficaz, y no constituyen una extralimitación de las funciones que se le reconocen como legislador extraordinario; (ix) responden de manera proporcional a la gravedad de los hechos que generaron la declaratoria del estado de emergencia, y no imponen ninguna limitación o restricción a derechos y garantías constitucionales; y (x) no suponen una forma de discriminación “fundada en razones de raza, lengua, religión, origen

nacional o familiar, opinión política o filosófica”.

211. Finalmente, encuentra que mediante las medidas contenidas en el decreto se busca paliar la grave afectación que las disposiciones adoptadas para enfrentar el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19, han causado en la economía de muchas familias y personas de todos los estratos socioeconómicos. Estas medidas apuntan a mitigar los efectos en la población más vulnerable, que ha visto comprometida su capacidad para solventar sus necesidades básicas y cumplir con las obligaciones adquiridas, relacionadas con el servicio público de educación.

212. Así las cosas, la Corte procederá a declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 662 de 2020 “Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. Levantar la suspensión de términos decretada mediante el auto 256 del 22 de julio de 2020.

SEGUNDO. Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 662 de 2020 “Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 El Decreto Legislativo 662 de 2020 fue enviado a la Corte para que decida sobre su constitucionalidad mediante oficio del 15 de mayo de 2020, recibido en la Secretaría General de la Corte el mismo día. La sustanciación del proceso de revisión fue asignada al suscrito magistrado en el reparto realizado por el presidente de la Corporación en audiencia virtual del día 18 de mayo del presente año. Posteriormente, mediante auto del 22 de mayo de 2020, el suscrito sustanciador asumió el conocimiento del presente asunto; ordenó comunicar de manera inmediata la iniciación del proceso al presidente de la República y su fijación en lista por el término de 5 días para efectos de la intervención ciudadana; e invitó al Ministerio de Educación Nacional, a la Defensoría del Pueblo, al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior –ICETEX–, a la Asociación Colombiana de Universidades –ASCUN–, a la Asociación de Jardines Infantiles y Colegios en Colombia –ANDEP–, a la Asociación Colombiana de Jardines Infantiles –JARDINCO–, a la Confederación Nacional de Asociaciones y Ligas de Asociaciones de Padres de Familia –CONFENALPADRES–, a las Universidades de Antioquia, EAFIT, de Los Andes, Antonio Nariño, Externado de Colombia, Javeriana, Libre, Nacional, UIS y del Norte, para que, si lo estiman necesario, presentaran concepto sobre (i) la relación directa y específica de la materia regulada con el estado de emergencia declarado; (ii) su contribución a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; y (iii) los demás aspectos que consideren relevantes para el examen de constitucionalidad del decreto objeto de control. Mediante auto del 26 de mayo de 2020, el magistrado sustanciador resolvió invitar para conceptuar al representante legal de la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación –FECODE–, y a los ciudadanos Rudolf Hommes y Cecilia María Vélez. Expirado el término de fijación en lista, se corrió traslado al procurador general de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. Los términos del presente proceso fueron suspendidos por la Sala Plena de la Corte por medio del auto 256 del 22 de julio de 2020 “hasta tanto la Corte Constitucional decida sobre la constitucionalidad del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 y decrete la reanudación del proceso RE-310”.

2 Central European Time –CET–.

3 Central European Summer Time –CEST–.

4 Iván Duque Márquez, presidente de la República; Alicia Victoria Arango Olmos, ministra del Interior; Claudia Blum Barberi, ministra de Relaciones exteriores; Alberto Carrasquilla Barrera, ministro de Hacienda y Crédito Público; Margarita Leonor Cabello Blanco, ministra de Justicia y del Derecho; Carlos Holmes Trujillo García, ministro de Defensa Nacional; Rodolfo Zea Navarro, ministro de Agricultura y Desarrollo Rural; Fernando Ruiz Gómez, ministro de Salud y Protección Social; Ángel Custodio Cabrera Báez, ministro de Trabajo; María Fernanda Suárez Londoño, ministra de Minas y Energía; José Manuel Restrepo Abondano, ministro de Comercio, Industria y Turismo; María Victoria Angulo González, ministra de Educación Nacional; Ricardo José Lozano Picón, ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Jonathan Malagón González, ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio; Karen Abudinen Abuchaibe, ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Ángela María Orozco Gómez, ministra de Transporte; Carmen Inés Vásquez Camacho, ministra Cultura; Mabel Gisela Torres Torres, ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación; y Ernesto Lucena Barrero, ministro del Deporte.

5 Página 19 del escrito.

6 Página 23 del escrito.

7 Página 24 del escrito.

8 Páginas 25 y 25 del escrito.

9 Mediante auto del 22 de mayo de 2020, el magistrado sustanciador solicitó que las intervenciones ciudadanas, en la medida de lo posible, dieran respuesta a (i) la relación directa y específica de la materia regulada en el Decreto 662 de 2020 con el estado de emergencia declarado; (ii) su contribución a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; y (iii) los demás aspectos que consideren relevantes para el examen de constitucionalidad del decreto objeto de control.

10 Página 2 del escrito.

11 Página 4 del escrito.

12 Página 13 del escrito.

13 Precisó que el objeto del ICETEX se circunscribe al fomento de la educación superior, tal como se desprende del artículo 2 de la Ley 1002 de 2005 que establece: "El Icetex tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros. El Icetex cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial. Igualmente, otorgará subsidios para el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes de estratos 1, 2 y 3".

14 Página 6 del escrito.

15 Página 13 del escrito.

16 Página 9 del escrito.

17 Página 13 del escrito.

18 Página 8 del escrito. Señaló que con ello no solo se honra "el cumplimiento de los compromisos pactados en los Acuerdos para la Educación Superior celebrados el 14 de diciembre de 2018, sino […] los mandatos constitucionales y legales en materia de financiación de la educación superior pública como el previsto en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022" (p. 8).

20 Ibídem.

21 Página 7 del escrito.

22 Página 2 del escrito.

23 Página 5 del escrito. Agregó: “[…] los jóvenes que adelantan su formación en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano tienen unas condiciones familiares de bastante precariedad económica, por lo general son personas provenientes de lugares geográficos donde no existe posibilidad alguna de ingresar a la educación superior, sus condiciones sociales, familiares, culturales y educativas les impiden el ingreso a una universidad y por ello se ven forzados desde muy jóvenes a ingresar a la fuerza laboral, y su única posibilidad radica entonces en trabajar y estudiar en forma simultánea o paralela, por lo general trabajan en la jornada diurna y estudian en la jornada nocturna, es decir, son personas que realmente necesitan de ayuda económica del Estado puesto que sus condiciones laborales que por lo general son duras los hacen sobrellevar su formación para el trabajo y el desarrollo humano, en horas nocturnas, con bastante cansancio y preocupaciones” (p. 5).

24 Conviene precisar que aunque las intervenciones que a continuación se referencian son suscritas por personas en su condición de miembros de una persona jurídica, se entenderán que están ejerciendo, en calidad de ciudadanos, la facultad de intervenir en virtud del artículo 242-1 con el objetivo, no solo “de impugnar o defender la norma sometida a control, garantía de la participación ciudadana, sino, además, con el propósito de que estos le brinden al juez constitucional elementos de juicio adicionales que le permitan adoptar una decisión” (sentencia C-194 de 2013). También se precisa que los seis gobernadores del pueblo indígena Yukpa allegaron un escrito que no se refiere de forma específica a la constitucionalidad del decreto legislativo bajo examen, sino que contiene una serie de consideraciones generales sobre la inconstitucionalidad o exequibilidad condicionada del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y de todos los decretos relacionados con la emergencia sanitaria y la emergencia económica, social y ecológica, al ser discriminatorios y racistas con el pueblo indígena Yukpa y, en general, con todos los pueblos indígenas en Colombia, pues no tienen en cuenta que son sujetos de especial protección constitucional. Al respecto, señalaron que el Gobierno nacional no ha implementado ninguna política de excepción con enfoque diferencial étnico-territorial para atender la pandemia desde su posición de pueblos indígenas en movimiento, factor de riesgo inminente que agravaría la capacidad de propagación de la enfermedad, generando una explosión de la curva endémica; además, que tampoco les ha brindado auxilios económicos y sociales.

25 Página 2 del escrito.

26 Se refirieron extensamente a los componentes básicos del derecho a la educación, esto es, disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad, y su desarrollo en la jurisprudencia constitucional.

27 Al respecto, explicaron que “la Corte Constitucional ha destacado la importancia del Derecho a la Educación y la relevancia de la Permanencia dentro del sistema educativo, como la manifestación de uno de los elementos que configuran su núcleo esencial. En este sentido ha manifestado que el Estado no puede adoptar simplemente una actitud pasiva frente a la garantía de este derecho, pues además de tratarse de un derecho fundamental, goza de un carácter progresivo. Es obligación del Estado la adopción de planes, estrategias y

programas que permitan el acceso progresivo y la permanencia dentro del sistema educativo, evitando poner barreras injustificadas para el acceso y procurando derribar las existentes, que afecten a grupos especialmente vulnerables, además de tener en cuenta la prohibición de regresividad". Se apoyaron en la sentencia T-068 de 2012.

28 Página 23 del escrito.

29 El Decreto Legislativo 637 de 2020 fue declarado exequible mediante la sentencia C-307 de 2020.

30 Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería, C-145/09 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-225/09 M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez, C-226 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-911/10 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-223/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-671/15 M.P. Alberto Rojas Ríos, C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

31 Sentencia C-216/99 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

32 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.

33 Decreto 333 de 1992.

34 Decreto 680 de 1992.

35 Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.

36 Decreto 80 de 1997.

37 Decreto 2330 de 1998.

38 Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

39 Decreto 4975 de 2009.

40 Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011

41 Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortíz. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias.

42 La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortíz, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, entre otras.

43 Ley 137 de 1994. Art. 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."

44 Sentencia C-724/15 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-700/15, 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".

45 La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-517/17 M.P. Iván Escrucería Mayolo, C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortíz, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

46 Constitución Política. Art. 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".

47 Ley 137 de 1994. Art. 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".

48 Sentencia C-409/17. 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-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera.

49 Sentencia C-724/15. M.P. Luis Ernesto Vargas. "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-701/15 M.P. Luis Guillermo

Guerrero.

50 El juicio de motivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte en las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-223/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

51 Sentencia C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido. En la providencia se reiteran las consideraciones de las sentencias C-722/15 M.P. Myriam Ávila Roldán y C-194/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

52 Al respecto, en la sentencia C-753/15 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".

53 Ley 137 de 1994, "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", artículo 8.

54 Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez y C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

55 Sentencia C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, en la cual se reiteran las consideraciones de las sentencias C-723/15 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-742/15 M.P. María Victoria Calle Correa.

56 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".

58 El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las Sentencias C-517 de 2017 M.P. Ivàn 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.

59 Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.

60 Esta Corporación se ha referido a este juicio en las sentencias C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-136 de 2009, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.

61 Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las sentencias C-517/17 M.P. Iván Humberto Escruceria Mayolo, C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465/17 Cristina Pardo Schlesinger, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.

62 En la Sentencia C-179 de 1994 que revisó la constitucionalidad de la ley LEEE, la Corte precisó que la finalidad del requisito de necesidad es "impedir que se cometan abusos o extralimitaciones en la adopción de las medidas que, en todo caso, deben ser las estrictamente indispensables para retornar a la normalidad".

63 Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias: C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-225/11 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-911/10 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-145/09 M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería.

64 Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-672/15 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-671/15 M.P. Alberto Rojas Ríos, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería.

65 "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 (…)".

66 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".

67 En este sentido, en la Sentencia C-156/11 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".

68 En la sentencia C-145 de 2020, la Corte encontró ajustado a la Constitución el Decreto Legislativo 417 de 2020. Como fundamento de tal declaratoria, consideró que la disposición estudiada (i) cumplió con los requisitos formales; (ii) se expidió tras una situación catastrófica, imprevisible, grave, sobreviniente e intempestiva; (iii) se fundó en una hipótesis no generada por una guerra exterior o conmoción interior; (iv) se expidió porque las facultades ordinarias del Ejecutivo resultan insuficientes para responder a esta crisis, y, (v) cumplió con los requisitos sustanciales.

69 En las consideraciones del decreto se señaló: “Que a pesar de que en virtud del Decreto 417 de 2020 se tomaron medidas para atender los efectos adversos generados a la actividad productiva, procurando el mantenimiento del empleo y la economía, a la fecha se han presentado nuevas circunstancias, como es la necesidad de mantener el aislamiento social obligatorio y la imposibilidad de las empresas de seguir continuando su actividad comercial e industrial y por tanto continuar cumpliendo con las obligaciones y compromisos adquiridos con sus empleados y otras causas, lo que ha generado una disminución significativo en la actividad económica del país”.

70 “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”.

71 Corte Constitucional, Comunicado No. 23 del 3 y 4 de junio de 2020.

72 Según lo establecido en el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011, modificado por el artículo 17 de la Ley 1967 de 2019, son un total de 18 ministerios.

73 El Decreto 662 de 2020 fue publicado el 14 de mayo de 2020. Consultar el Diario Oficial número 51.314 del 14 de mayo de 2020, disponible en: http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml;jsessionid=d5dbafbee142ba92e9fdb42547f7.

74 Según los artículos 11 y 12 de la Ley 115 de 1994, “por la cual se expide la Ley General de Educación”, el servicio educativo se atiende por niveles y grados educativos secuenciados de preescolar, básica y media.

75 Regulada por la Ley 1064 de 2006, “por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación”.

76 Regulada por la Ley 30 de 1992, “por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”.

77 El Decreto 467 de 2020 fue declarado exequible por este tribunal en la sentencia C-161 de 2020 “en el entendido que la medida denominada “periodo de gracia”, prevista en el numeral primero, no causa durante su vigencia intereses sobre los créditos”.

78 “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”.

79 Lo anterior, de acuerdo con la competencia otorgada en el numeral 4º del artículo 4 de la Ley 1002 de 2005 que señala: “Administrar fondos destinados a ampliar la cobertura y fomentar el acceso y permanencia en la educación superior en Colombia, acorde con las políticas, planes y programas trazados por el Gobierno nacional”.

80 Página 25 del concepto.

81 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución No. 1 de 2020. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Adoptada el 10 de abril de 2020. P. 19, párr. 64. Versión digital disponible en https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf.

82 Acerca del carácter progresivo del derecho a la educación, ver sentencias C-376 de 2010, T-698 de 2010, T-1228 de 2008, T- 1030 de 2006, T-787 de 2006, T-1318 de 2005, C-038 de 2004, T-025 de 2004, C-671 de 2002 y C-251 de 1997.

83 La Corte Constitucional, al analizar el alcance y contenido del artículo 355 de la Constitución Política, ha señalado: (i) la prohibición prevista en el artículo 355 no resulta absoluta, pues hay casos que se legitiman dentro del marco de un Estado social de derecho, tales como la asignación de recursos a sectores especialmente protegidos por la Constitución (sentencias C-506 de 1994, C-205 de 1995 y C-152 de 1999). (ii) La Constitución Política autoriza la asignación de recursos a personas privadas no solo mediante la celebración de los contratos a los que hace referencia el inciso segundo del citado artículo 355 superior, sino en aquellos eventos en que el auxilio o incentivo concedido por la ley (a) tenga como fundamento una norma o principio constitucional, y (b) resulte imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado (sentencia C-205 de 1995, C-712 de 2002 y C-042 de 2006). (iii) La Constitución Política autoriza al Estado para conceder subvenciones, estímulos económicos o subsidios a particulares, cuando se trate de actividades dignas y merecedoras de apoyo y según la determinación del legislador (sentencia C-152 de 1999). (iv) El artículo 355 busca tener un impacto en materia de gasto público, limitando aquellas erogaciones que, por su naturaleza, antes de perseguir el bienestar general, crean privilegios ineficaces y aislados (sentencia C-324 de 2009).

84 Corte Constitucional, sentencia C-217 de 1999. En esa oportunidad este tribunal decidió la exequibilidad del Decreto Legislativo 196 de 1999, expedido en virtud del Decreto 195 de 1999, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en los municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca, producto del terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999. El principal propósito de la normativa, fue establecer beneficios y créditos subsidiados a los propietarios o poseedores de los inmuebles afectados por el terremoto. Se reitera la posición fijada en la sentencia C-375 de 1994 en donde la Corte señaló que “un auxilio […] en favor de víctimas, plenamente identificadas y sin recursos o con escasos recursos económicos para subvenir a sus necesidades y para reparar así sea en parte los perjuicios recibidos, con motivo de la calamidad pública […] es constitucional, mirado como una excepción al art. 355”.

85 En la motivación del Decreto 662 se hace referencia a la doble condición que el artículo 67 de la Constitución le reconoce a la educación, ya que es un derecho fundamental y a la vez es un servicio público. Al respecto, señala: “En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la

libertad de escoger profesión u oficio y la participación política".

86 El artículo 3 del Decreto 662 de 2020 señala: "Artículo 3. Uso de los recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación serán usados para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional, para apalancar los siguientes programas educativos: || 1. Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado mediante el artículo 1 del Decreto 467 del 23 de marzo de 2020. || 2. Línea de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados. || 3. Línea de crédito educativo para el pago de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano […]".

87 El artículo 2 de la Ley 1002 de 2005 señala el objeto del Icetex en los siguientes términos: "El Icetex tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros. El Icetex cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial. Igualmente otorgará subsidios para el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes de estratos 1, 2 y 3. […]" (negrillas fuera de texto).

88 El artículo 4 de la Ley 1002 de 2005 establece: "OPERACIONES AUTORIZADAS. Artículo modificado por el artículo 42 de la Ley 1911 de 2018. El nuevo texto es el siguiente: Además de las funciones previstas en el Decreto-ley número 3155 de 1968, en la Ley 18 de 1988, en la Ley 30 de 1992, en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero contenido en el Decreto-ley número 663 de 1993 y en el Decreto número 276 de 2004, en desarrollo de su objeto social, el Icetex podrá: || 1. Realizar operaciones de descuento y redescuento relacionadas con su objeto social. || 2. Administrar las contribuciones que se creen de acuerdo con las políticas del Gobierno nacional para el fomento de la educación superior, en cumplimiento de sus funciones, de conformidad con las normas vigentes. || 3. Concertar alianzas estratégicas con entidades públicas o privadas, con entidades territoriales del orden departamental, municipal o distrital, para administrar y adjudicar recursos destinados a fomentar la educación superior, de acuerdo con las políticas y reglamentos del Icetex. || 4. Administrar fondos destinados a ampliar la cobertura y fomentar el acceso y permanencia en la educación superior en Colombia, acorde con las políticas, planes y programas trazados por el Gobierno nacional. || 5. Administrar los programas que el Gobierno nacional, en desarrollo de la política social, le confíe para promover el financiamiento de la educación superior. || 6. Realizar las demás actividades financieras que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto" (mayúsculas originales).

89 "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".

90 En las instituciones educativas oficiales de prescolar, básica y media el servicio educativo es gratuito, de acuerdo con el inciso cuarto del artículo 67 de la Constitución, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

91 Ministerio de Educación Nacional. Documento de soporte 9 del proyecto de decreto por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo. “Anexo técnico prestación del servicio educativo”, 13 de mayo de 2020.

93 Corte Constitucional, sentencia C-161 de 2020.

94 Corte Constitucional, sentencias C-434 de 2017, C-625 de 2015, C-006 de 2012, C-192 de 1997, C-685 de 1996 y C-685 de 1996.

95 Corte Constitucional, sentencia C-434 de 2017.

96 El artículo 102 del Decreto 111 de 1996 (compilatorio de las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto) establece: “Los establecimientos públicos del orden nacional invertirán sus excedentes de liquidez en títulos emitidos por la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda en las condiciones del mercado, o en inversiones autorizadas por ésta. || El Ministro de Hacienda y Crédito Público establecerá las condiciones y requisitos [que] deberán tener en cuenta los establecimientos públicos nacionales para obtener los créditos de tesorería (Ley 179/94, artículo 48)”.

97 El artículo 4 de la Ley 18 de 1988 dispone: “El Gobierno Nacional previo concepto de la Junta Monetaria, reglamentará las características generales de los títulos y la naturaleza de las inversiones o préstamos que pueda efectuar el ICETEX con los recursos de los artículos 1º y 2º [TAE] de esta Ley, sus límites, el objeto de los préstamos, las tasas de interés, sus plazos y garantías, todo esto con el propósito de que las condiciones financieras de las colocaciones que haga el Instituto, aseguren la oportuna y completa atención de sus obligaciones para con el público”.

98 Decreto Ley 663 de 1993.

99 Ley 1002 de 2005, artículo 1º (cita original).

100 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 (cita original).

101 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) (cita original).

102 Ley 18 de 1988, artículo 4. Disposición que fue luego reiterada en términos similares dentro del Estatuto Orgánico del Presupuesto, artículo 277 (7) (cita original).

103 Constitución Política, artículo 371. Ley 31 de 1992, artículo 1º (cita original).

104 Intervención conjunta del Gobierno nacional, pág. 28 (cita original).

105 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” (cita original).

106 Emergencia declarada mediante el Decreto 637 de 2020.

107 Para un resumen de este desarrollo jurisprudencial ver sentencia C-345 de 2019.

108 Corte Constitucional, Sentencias C-031 de 2019 y C-570 de 2019.

109 Corte Constitucional, sentencias C-234 de 2019 y C-161 de 2020.

110 La jurisprudencia no ha sido siempre constante al incluir este último criterio. Sin embargo, recientemente la sentencia C-345 de 2019 unificó la postura de este tribunal al respecto.

111 Según el DANE para el mes de mayo de 2020, la tasa de desempleo del total nacional fue 21,4%, lo que significó un aumento de 10,9 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado (10,5%). Consultar https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo.

112 Corte Constitucional, sentencia C-195 de 2020. En dicha decisión este tribunal declaró exequible el Decreto Legislativo 553 de 2020 “Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones”.

113 Ministerio de Educación Nacional e ICETEX, Convenio CO1.PCCNTR.1641029 del 19 junio de 2020. Consultar https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/alianzas-y-fondos/fondos/reglamentos-operativos/reglamento-operativo-fse-linea-pensiones-familias-jardines-y-colegios-privados.pdf?sfvrsn=3.

114 El artículo 6 del reglamento fija los requisitos para la condonación del crédito educativo. “Para la condonación del crédito educativo, el beneficiario deberá acreditar los siguientes requisitos ante el ICETEX, dos meses antes de la finalización del periodo de gracia: || 1. Certificado de estudios en donde conste que el estudiante se encuentra matriculado en el establecimiento educativo (jardín o colegio) en un grado posterior al que fue objeto del crédito. || 2. Para los estudiantes que al momento de adquirir el crédito se encontraban en grado undécimo (11°) el título de bachiller. || 3. Para los niños y las niñas que pasen de un

jardín infantil a un colegio, se deberá acreditar certificado de estudios donde conste que el estudiante finalizó el año lectivo en el establecimiento educativo (jardín) para el cual solicitó el crédito, y que se encuentra estudiando en un establecimiento educativo (colegio) a la fecha de solicitud de la condonación. || Será requisito indispensable para optar por la condonación del crédito la presentación del certificado de estudios o del título de bachiller, según corresponda. Los porcentajes de condonación serán asignados de acuerdo con el estrato socioeconómico acreditado en el momento de la inscripción: [Condonación: Estratos 1 y 2: 100%. Estrato 3: 90%. Estrato 4: 50%. Estrato 5 y 6: 0%]. || Los estratos 5 y 6 no serán objeto de condonación".

115 En los estratos 5 y 6 los créditos educativos son reembolsables con intereses ajustados al IPC.

116 Ministerio de Educación Nacional e ICETEX, Convenio CO1.PCCNTR.1641029 del 19 junio de 2020. Consultar https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/alianzas-y-fondos/fondos/reglamentos-operativos/reglamento-operativo-etdh.pdf?sfvrsn=2.

117 El artículo 8 del reglamento establece los requisitos para la condonación del créditos: "Para la condonación del 100% del valor del crédito educativo, se deberá acreditar ante el ICETEX, la certificación del programa de formación una vez se haya finalizado, conforme a lo dispuesto [en el] artículo 22 de este reglamento, lo cual será validado a través del reporte enviado por las Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano al Sistema de Información de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano – SIET".

118 Comité de Derecho Económicos Sociales y Culturales. Observación General No. 13.

119 Página 26 de escrito.

120 Página 23 del escrito.

121 Página 13 del escrito.

122 El artículo 1 del Decreto 467 establece los siguientes auxilios: período de gracia en cuotas de créditos vigentes; reducción transitoria de intereses al IPC en los créditos vigentes durante la vigencia del estado de emergencia, para los beneficiarios de estratos 4, 5 y 6; ampliación de plazos en los planes de amortización; y otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre del año 2020, sin la exigibilidad de un codeudor solidario.

123 Las otras fuentes son: los excedentes de liquidez de fondos y alianzas constituidos por entidades públicas del orden nacional en el ICETEX y sus rendimientos financieros, que no estén comprometidos en convocatorias actuales o futuras ($374.863.851); los saldos de los fondos y alianzas constituidas por entidades públicas del orden nacional en el ICETEX que no estén comprometidos en convocatorias actuales o futuras ($12.864.273.577); los recursos del presupuesto de inversión que el Ministerio de Educación Nacional transfiera al Fondo Solidario para la Educación ($134.500.000.000); y los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Fondo Solidario para la Educación (según se generen).

124 Establece el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo

2018-2022): “La Ley Anual de Presupuesto para 2020 asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4 puntos a los recursos de transferencia ordinaria. La Ley Anual de Presupuesto para 2021 asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4,5 puntos a los recursos de transferencia ordinaria. La Ley Anual de Presupuesto para 2022 asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4,65 puntos a los recursos de transferencia ordinaria. El Ministerio de Educación Nacional establecerá los mecanismos de distribución de estos recursos, con criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros. || La Nación asignará recursos de funcionamiento del Presupuesto General de la Nación a todas las Instituciones de Educación Superior que son establecimientos públicos del orden territorial. Para ello el Ministerio de Educación Nacional establecerá anualmente con estas instituciones, el mecanismo de inversión en los presupuestos institucionales. || La Nación financiará proyectos de inversión de las Instituciones de Educación Superior Públicas los cuales no harán parte de la base presupuestal, que incluyen saneamiento de pasivos y aportes adicionales de inversión. || Estos programas incluirán medidas orientadas al pago de acreencias laborales, reestructuración y saneamiento de pasivos, adquisición de cartera, y estarán precedidos del estudio que realizará cada Institución de Educación Superior Pública, el cual deberá ser validado por el Ministerio de Educación Nacional. || Los recursos adicionales para inversión también se podrán destinar para el mejoramiento de la calidad de las Instituciones de Educación Superior Públicas, de acuerdo con las líneas definidas por el Ministerio de Educación Nacional. || El Gobierno nacional adelantará un proceso de revisión integral de fuentes y usos de los recursos de las Instituciones de Educación Superior Públicas con miras a plantear una reforma al esquema de financiación de las mismas, que permita la garantía de su financiación y sostenibilidad en el mediano y largo plazo”.

125 Corte Constitucional, sentencia C-121 de 2020.