



## Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

---

Honorables magistrados

### **CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

Magistrado ponente: **Diana Fajardo Rivera**

E.S.D.

Referencia: **Expediente número RE-243**

Revisión del Decreto 467 de 2020

**Jorge Kenneth Burbano Villamarín** actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá; Camila Alejandra Roza Ladino** actuando como ciudadana y egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, **miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**, respetuosamente presentamos ante la Honorable Corte Constitucional la siguiente intervención con ocasión del control automático de constitucionalidad del **Decreto Legislativo 467 de 23 de marzo del 2020**: *“Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilio para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

El presente documento tiene como objetivo aportar a la revisión integral del Decreto bajo examen, desde una perspectiva formal y material, conforme a los lineamientos fijados por el ordenamiento jurídico colombiano, en los que la Corte Constitucional ha sido un actor protagónico y decisivo. Para cumplir con ese propósito, el documento se estructura en tres apartados: el primero, presenta la norma en cuestión dentro del marco de la doctrina constitucional de los estados de excepción (i); el segundo, analiza formal y materialmente el contenido del Decreto 467 de 2020, destacando su importancia para garantizar la educación como derecho fundamental y como servicio público (ii); El tercero, se enfoca en la petición de declaratoria de exequibilidad de la norma bajo análisis (iii).

### **I. Constitucionalismo de excepcionalidad en tiempos de pandemia: análisis integral del Decreto Legislativo 467 de 23 de marzo del 2020**

Los estados de excepción representan un lugar común en la historia del derecho constitucional colombiano y latinoamericano<sup>1</sup>. Ante los múltiples excesos de poder, el constitucionalismo contemporáneo ha construido una doctrina que permite realizar un contrapeso al poder Ejecutivo en tiempos de emergencias derivadas de situaciones excepcionales, para evitar cualquier tipo de constitucionalismo perverso<sup>2</sup>.

El constitucionalismo colombiano puso en cabeza de la Corte Constitucional la revisión de los decretos legislativos emanados de los estados de excepción<sup>3</sup>, desarrollando una prolífica doctrina de revisión constitucional en la materia. Esta Corporación puede avocar conocimiento de tales normas, en virtud de los mandatos contemplados en los artículos 215, 247.1 y 242.5 de la Constitución Política de 1991; artículos 36, 37 y 38 del Decreto 2067 de 1991 y el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 (“Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”).

En su vasta jurisprudencia, la Corte ha desarrollado una línea consistente de subreglas constitucionales para dar curso a la revisión constitucional en tiempos de excepcionalidad (arts. 212, 213, 214 y 215, C. Pol.). El mandato de la Corte frente a los Decretos Legislativos derivados de situaciones excepcionales es automático e integral<sup>4</sup>. El juicio de constitucionalidad que sigue a este tipo de control, abarca dos escenarios principales: uno formal y otro material<sup>5</sup>. En la revisión que tiene lugar en el expediente RE-247 de la referencia, la Corte se enfrenta a numerosos problemas jurídicos derivados de una situación de salud mundial que motivó la declaratoria de emergencia en el marco del artículo 215 de la Carta Política (Decreto 417 de 17 de marzo de 2020) y, en consecuencia, deberá ejercer control automático e integral de constitucionalidad sobre esta norma y las demás que dicte el Ejecutivo para conjurar la crisis, revisando en cada caso:

---

<sup>1</sup> Luna Blanco, Tania y Cardona Chávez, Juan Pablo. “Estados de Excepción en Colombia: 1948-1990”, Marquardt, Bernd (Ed.), **Constitucionalismo Comparado, Acercamientos metodológicos, históricos y teóricos**, Tomo 22 de la *Colección Gerardo Molina*, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2009. Ver, también: Luna Blanco, Tania. **Historia legal y Conflicto Armado en Colombia: entre el derecho fallido y la violencia cohonestada**. En: “Retos del Postconflicto desde un enfoque interdisciplinar”, Corporación Universitaria Americana, Cátedra Fulbright, 2019.

<sup>2</sup> García Villegas, Mauricio. “**Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997.**” El caleidoscopio de las justicias en Colombia 1 (2001): 317-368.

<sup>3</sup> La Constitución Nacional de 1886 le dio el nombre de estados de sitio a estas particulares figuras jurídicas que, lejos de ser excepcionales, se convirtieron en la regla del constitucionalismo colombiano y latinoamericano de las décadas de los 80s y 90s. *Cfr.* Jácome, Jorge González. **Estados de excepción y democracia liberal en América del Sur: Argentina, Chile y Colombia (1930-1990)**. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2015.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1992.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-465 de 2017, Auto 250 de 2002.

- a. Si el Ejecutivo cumplió con los requisitos formales establecidos por la Constitución, incluyendo la carga de motivación.
- b. Si existe una relación directa y específica con el estado de emergencia que le dio origen.
- c. Si su regulación contribuye exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos (art. 215, C. Pol.).

## II. Análisis formal y material

### A. Verificación de requisitos formales

A continuación, presentamos, a manera de esquema, un cuadro que condensa la verificación de requisitos formales del Decreto 467 de 2020, bajo la interpretación fijada por la Corte Constitucional colombiana:

<b>Verificación de requisitos formales establecidos por el artículo 215 de la Carta Política de 1991</b>		
<b>Requisitos formales (Art. 215, C. Pol.)</b>	<b>Interpretación fijada por la Corte Constitucional</b>	<b>Verificación</b>
<b>El Decreto fue dictado en desarrollo de un estado de emergencia</b>	Sentencia C-386 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.	El Decreto Legislativo 467 de 23 de marzo del 2020 es producto del estado de emergencia declarado por el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, como lo señala de manera expresa su artículo 1º.
<b>Lleva la firma del presidente de la República y de todos los ministros del Despacho y/o encargado</b>	Sentencias C-448 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-328 de 1999, M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez y C-225 de 2009, M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez.	El texto del Decreto se firma por los 18 ministros de Despacho en titularidad. Información que puede contrastarse con los nombramientos oficiales que reposan en la información del Ministerio del Interior <sup>6</sup>

<sup>6</sup> Ver Sitio Web del Ministerio del Interior, República de Colombia: <https://id.presidencia.gov.co/Gobierno/mininterior> [Consultado abril 13 de 2020].

<b>Contiene una motivación respecto de las medidas adoptadas</b>	Corte Constitucional, Sentencia C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schelinger. Sentencia C-289 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.	El Decreto cumple con la carga de motivación, explicando su relación directa y específica con el estado de emergencia que le dio origen.
<b>Fue expedido dentro de los 30 días siguientes a la publicación del Decreto de estado de emergencia que le dio origen</b>	Corte Constitucional, Sentencia C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schelinger. Sentencia C-619 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández	El Decreto fue expedido el 2o de marzo de 2020 dentro del tiempo legal permitido, entrando en vigencia el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial (Ley 4 de 1913). El requisito se surtió conforme al ordenamiento jurídico, lo anterior se verificó mediante la corroboración en Diario Oficial AÑO CLV. N. 51265. 23 de marzo de 2020. Pág.7.

*Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados*

*El decreto está debidamente motivado*, y sus razones de manera especial obedecen a la crisis que emerge en Colombia y en los demás países del mundo globalizado, por la presencia del coronavirus, la cual es una pandemia, generada por la infección del COVID-19, y que ha sido reconocida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) a partir del 11 de marzo de 2020. No cabe duda de que esta pandemia genera un grave riesgo para la vida, la dignidad humana y la integridad de todos los colombianos, y Colombia ni los demás Estados, personal de la población, pueden enfrentar la crisis usando las medidas de la normalidad, siendo necesario recurrir al uso de los poderes excepcionales, que permitan tomar medidas idóneas para enfrentar la crisis. En suma, los motivos de la declaratoria atienden a la salud pública, el deterioro y la crisis que vive la economía nacional e internacional, sin que exista una respuesta adecuada dentro de la normalidad.

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional pasará a realizar el análisis material del Decreto 467 de 2020.

### **B. Análisis material: Examen material en el juicio de inconstitucionalidad del Decreto 467 de 2020.**

Para la verificación del cumplimiento del examen material, la Corte analizará si la declaratoria del estado de emergencia se encuentra fundada en los presupuestos establecidos por el artículo 215 de la Constitución colombiana, es decir, si se configuran: 1) el *presupuesto fáctico*, consistente en la ocurrencia de hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social y ecológico, o que constituya grave calamidad pública; 2) el *presupuesto valorativo*, es la explicación por parte del Gobierno de por qué la perturbación o la amenaza de perturbación al orden económico, social, ecológico o la calamidad pública es grave e inminente; y 3) el *presupuesto de necesidad o de insuficiencia de las medidas ordinarias para enfrentar la crisis*, indicando las razones por las cuales la perturbación o amenaza de perturbación grave e inminente del orden económico,

social y ecológico, o la grave calamidad pública, no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales<sup>7</sup>.

## 1. PRESUPUESTO FACTICO:

El Decreto 467 de 23 de marzo de 2020 supera el juicio de realidad de los hechos puesto que se expidió con base a hechos sobrevinientes y extraordinarios que afectan el orden económico, social o ecológico. Esta situación se debe a que la OMS declaró el nuevo coronavirus COVID-19 y brote de emergencia afecta gravemente la salud pública y es de importancia internacional. El 11 de marzo de 2020 lo declaró como pandemia y ordena a los Estados a adoptar medidas para proteger los derechos fundamentales de sus habitantes.

Por otro lado, también se cumple con el parámetro del juicio de identidad de los puesto que, los hechos que dieron origen al Decreto 467 del 2020 – en concordancia con el Decreto 417 del 2020- no tratan de una situación de guerra exterior, ni de una grave perturbación que atenta de manera eminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana que da pie a que se pueda declarar el estado de conmoción interior. En este caso, hay una pandemia que atenta gravemente contra la salud, la dignidad y la integridad de los colombianos, y la pandemia amenaza perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país. Para el caso en concreto, se está afectando gravemente el derecho a la educación.

Por último, con base en la sentencia C-670 de 2015 respecto al requisito de sobreviniencia, la situación fáctica –contagio del coronavirus- que hoy se analiza es de carácter repentino, inesperado, imprevisto, anormal y extraordinario.

## 2. PRESUPUESTO VALORATIVO

Para poder analizar este presupuesto se deberán realizar dos juicios: i) un juicio sobre la gravedad de la afectación y el otro ii) sobre la necesidad de las medidas extraordinarias adoptadas en la declaratoria de emergencia<sup>8</sup>.

### a. Juicio sobre la gravedad de la afectación

El Decreto 467 de 2020 regula las herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la crisis actual que genera el COVID-19, pues afecta *en forma grave e inminente* el orden económico, social y ecológico. Además, la gravedad de la perturbación actual afecta en un alto grado a los derechos económicos, sociales y culturales como es la educación.

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-216 de 2011.

<sup>8</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-386 de 2017.

La Constitución Política en su artículo 44 estableció que la educación es un derecho fundamental para los niños. La Corte Constitucional ha elevado el derecho a la educación a fundamental para los adultos<sup>9</sup>. De acuerdo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la educación es un derecho humano fundamental para todas las personas. Esto implica que los Estados deben garantizar:

- Educación primaria gratuita, obligatoria y universal
- Enseñanza secundaria, incluso formación técnica y profesional, que sea ampliamente disponible, accesible a todos y de progresiva gratuidad.
- Educación superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad individual, y de progresiva gratuidad.
- Enseñanza básica para quienes no han completado su educación.
- Oportunidades de formación profesional.
- Una calidad homogénea en la educación mediante criterios mínimos.
- Formación y material didáctico de calidad para los docentes.
- Un sistema de becas y condiciones materiales adecuadas para el personal docente.
- Libertad de elección.

El Presidente de la República de Colombia con la expedición del Decreto 467 de 2020, lejos de haber incurrido en un error de apreciación o en una arbitrariedad valorativa en cuanto a la gravedad de la declaratoria de emergencia, ejerció correctamente su potestad, dentro del margen razonable de análisis que le corresponde.

b. Juicio de necesidad de las medidas extraordinarias

En este análisis nos referimos a las medidas extraordinarias que adoptó el gobierno. Por ello, es pertinente cuestionamos ¿Cómo se garantizó el derecho a la educación con el Decreto 467 de 2020? El Gobierno creó el Plan de Auxilios educativos Coronavirus COVID-19 que está estructurado con las siguientes medidas:

1. Período de gracias en cuotas de créditos vigentes

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-520 de 2016.

2. Reducción transitoria de intereses al valor de IPC para estratos 3, 4, 5 y 6
3. Ampliación de los plazos en los planes de amortización
4. Otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre de 2020 sin deudor solidario

Estas medidas son necesarias para cumplir con las facetas de la prestación del servicio a la educación como lo señala la Observación General No 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De acuerdo a la Corte Constitucional estas facetas se traducen, en nuestro ordenamiento jurídico, como obligaciones del Estado<sup>10</sup>:

- Disponibilidad: “el Estado debe priorizar la consecución de la educación en los siguientes niveles: un año de preescolar, cinco años de primaria y cuatro de secundaria, y la obligatoriedad para niños, niñas y adolescentes entre 5 y 18 años”<sup>11</sup>.
- Accesibilidad: comprende los criterios de no discriminación, accesibilidad material y accesibilidad económica.
- Adaptabilidad: “potenciar el respeto y la expresión de la diversidad cultural, generacional, étnica, sexual, de género, y de las subjetividades plurales que convergen en un mismo territorio de aprendizaje”.
- Aceptabilidad: “Estado debe regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad y la mejor formación moral, intelectual y física de los estudiantes”

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional considera que el Decreto 467 de 2020 adopta medidas para garantizar el derecho a la educación y, debe ser declarado exequible. Sin embargo, existe una preocupación con respecto a la obligación de accesibilidad a la educación como se explicará a continuación.

#### c. Consideraciones del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Al Observatorio le surge una preocupación respecto a la obligación estatal de accesibilidad para garantizar el derecho a la educación. De acuerdo a la Corte Constitucional “la accesibilidad material busca que el Estado colombiano garantice por los medios más adecuados que el servicio educativo sea accesible desde el punto de vista físico”<sup>12</sup>. No obstante, el Decreto 467 de 2020 no contempla los mecanismos que son necesarios para que se cumpla íntegramente El Plan de Auxilios Educativos. Es decir, el Gobierno debió desarrollar, en su propio decreto, los parámetros para hacerlo efectivo. Aunque las medidas son necesarias, dejó a la deriva los

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-434 de 2018.

<sup>11</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-533 de 1999.

<sup>12</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-207 de 2018.

mecanismos idóneos que harían efectivo que la población colombiana accediera al derecho fundamental y servicio público de la educación, a través de los cuatro auxilios contemplados en el decreto.

¿Esto qué significa? según los lineamientos adoptados por el ICETEX, para que las personas puedan acceder a alguno de los cuatro beneficios que están contemplado en el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, deben comunicarse, únicamente, por línea telefónica a la línea nacional 01 8000 916 821 o en Bogotá al 7467018 de lunes a viernes 7 a.m. a 7 p.m. / sábados 8 a.m. a 6 p.m.

“Intento comunicarme al teléfono 01 8000 916 821 para aplicar a uno de los beneficios del Plan de Auxilios Educativos, pero no contestan. Respuesta: Para comunicarte con nosotros a través de esta línea, debes marcar desde un teléfono fijo que tenga habilitado la salida de llamadas 018000. Ten en cuenta que la solicitud para acogerse al #PlanDeAuxiliosEducativos, debes hacerla únicamente vía telefónica a nivel nacional al 01 8000 916 821 o en Bogotá al 7467018 de lunes a viernes 7 a.m. a 7 p.m. / sábados 8 a.m. a 6 p.m.”<sup>13</sup>

¿Cuáles han sido las consecuencias? las líneas telefónicas se han congestionado, lo que dificulta e impide el acceso a estos beneficios.

“¿Qué pasa que no puedo comunicarme al teléfono de Bogotá? Respuesta: Estamos recibiendo un flujo de llamadas más alto de lo normal. Seguiremos trabajando para que cada vez más colombianos se acojan a uno de los beneficios del #PlanDeAuxiliosEducativos Coronavirus COVID-19. Teniendo en cuenta el alto flujo de llamadas ¿Qué tal si intentas comunicarte entre las 7 y 8 a.m.? A esta hora las líneas están más descongestionadas. ¿Agradecemos tu comprensión?”

### **Interrogantes:**

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional eleva los siguientes interrogantes:

- ¿Las personas que se encuentren en condiciones que no les permite acceder al internet y a vías telefónicas, cómo podrán ser beneficiarios de estos auxilios?
- ¿Se cuentan con otras vías, no solamente la telefónica, para a hacer efectivo este decreto?
- Quienes no puedan llamar o logren hacerlo después de que se termine la vigencia del Plan de Auxilios Educativos COVID-19, ¿ellos perderán la oportunidad a acceder a los beneficios del auxilio educativo?; ¿y quienes soliciten por primera vez crédito para acceder a la

---

<sup>13</sup> ICETEX “Preguntas frecuentes sobre el #PlanDeAuxiliosEducativos Coronavirus COVID-19 para usuarios de ICETEX” Disponible en: <https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/prensa/preguntas-frecuentes-auxilios.pdf>

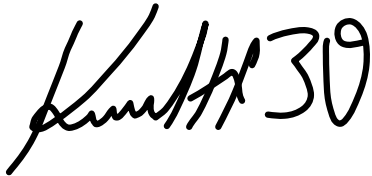


educación superior en el segundo semestre del año 2020, perderían el beneficio del auxilio contemplado en el numeral 4 artículo 1 del Decreto 467 de 2020?

**d. Petición**

Por las razones expuestas, solicitamos amablemente a la H. Corte Constitucional declarar la EXEQUIBILIDAD del Decreto 467 de 23 de marzo de 2020. Mantener la institucionalidad esencial para rodear de garantías constitucionales a los ciudadanos y ciudadanas es vital en tiempos de emergencia, donde el contrapeso constitucional se vuelve indispensable para evitar el abuso del poder y garantizar la protección de sujetos, bajo condiciones de debilidad manifiesta.

De los señores Magistrados, atentamente,



**Jorge Kenneth Burbano Villamarín**  
**Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**  
Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.  
Calle 8 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.  
Correo: [jkbv@hotmail.com](mailto:jkbv@hotmail.com)



**Camila Alejandra Roza Ladino**  
C.C. 1.022.411.877  
**Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**  
Abogada de la Universidad Libre de Colombia