



ALCALDIA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

C 16

**MEMORANDO**

I-2015-19575

**DE:** CAMILO BLANCO  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**PARA:** PABLO FERNANDO CRUZ LAYTON  
Director de Educación Media y Superior

**ASUNTO:** Concepto sobre el régimen jurídico vigente para exoneración créditos Fondo Mejores Bachilleres

**REFERENCIA:** Radicados I-2014-53013 y E-2014-198027

RADICACIÓN CORRESPONDENCIA INTERNA	
Fecha	
No. Referencia	06 ABR 2015

En atención a la solicitud del asunto, elevada mediante el radicado I-2014-53013, nos permitimos pronunciarnos en el siguiente sentido:

1. El 13/01/2015, esto es, el día de apertura de los despachos judiciales luego del paro iniciado desde el 13/10/2014, se radicó por parte de nuestro abogado externo, quien llevaba el proceso de nulidad simple 2013-00075 de Pedro Ernesto Medrano Moreno, solicitud de "adición de la sentencia" ante la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

El 05/02/2015, la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se pronunció frente a la petición radicada por nuestro abogado externo, en el siguiente sentido:

"2) Mediante escrito del 11 de septiembre de 2014 (fl. 61), se presentó solicitud de aclaración del ordinal primero de la parte resolutive de la sentencia dictada por esta Corporación dentro del asunto de la referencia

3) En providencia de 2 de octubre de 2014 (fl. 63 a 67 cdno ppal.), se dispuso aclarar de manera parcial el fallo del 4 de septiembre de ese mismo año.

4) Posteriormente, mediante memorial del 13 de enero del presente año el apoderado judicial de la entidad demandada solicitó adicional la sentencia del 4 de septiembre de 2014 (fls 68 a 73 cdno. Ppal ).

5) En consecuencia, de conformidad con el artículo 311 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la adición de sentencias podrá solicitar dentro del término de ejecutoria de la misma; en efecto, la norma en cita preceptúa:

6) El Despacho observa que la parte adora, presentó el escrito fuera de término legal, como quiera que el fallo del 4 de septiembre del año anterior proferido por esta Sección, fue notificado el día 10 de septiembre del año 2014 y quedó ejecutoriado el día 15 de esos mismos mes y año.

Bajo el contexto citado, el Tribunal en la parte resolutive del auto por el cual desata la solicitud de adición de la sentencia, la rechaza por extemporánea. El auto en comento fue notificado por Estado del 09/02/2015.

El 12/03/2015, nuestro abogado externo nos remite vía correo electrónico la copia del auto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Recibido  
Dandrea  
6-4-15  
3:46



5. Así las cosas, corresponde entonces a esta Oficina Asesora Jurídica interpretar la sentencia de segunda instancia del 04/09/2014 de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se confirma la sentencia de primera instancia del 03/03/2014 del Juzgado 3 Administrativo del Circuito de Bogotá.
6. En ese orden de ideas, conforme al concepto del doctor Carlos Eduardo Medellín Becerra del 01/12/2014, con radicado E-2014-198027, los efectos de la declaración de nulidad del Acuerdo 02 de 2011 (total) y la nulidad de los artículos 1 al 12 y 14 del Acuerdo 01 de 2013, ambos de la Junta Directiva del Fondo Distrital de Mejores Bachilleres, realizada por la sentencia de segunda instancia del 04/09/2014 de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se confirma la sentencia de primera instancia del 03/03/2014 del Juzgado 3 Administrativo del Circuito de Bogotá; son los siguientes:

**6.1. Qué régimen de exoneración se aplica en adelante para los estudiantes que aún no han solicitado o no se les ha aprobado la solicitud de exoneración y que obtuvieron sus créditos en vigencia del Acuerdo 02 del 27/06/2007?**

**Respuesta.** El régimen jurídico para la exoneración para los estudiantes que aún no han solicitado o no se les ha aprobado la solicitud de exoneración y que obtuvieron sus créditos en vigencia del Acuerdo 02 del 27/06/2007, es el contenido en los artículos 38 a 42 del Acuerdo 02 de 2007 de la Junta del FMB y el artículo 4 del Acuerdo Distrital 273 de 2007, en concordancia con el Acuerdo Distrital 37 de 1999.

**6.2. Qué régimen de exoneración se aplica en adelante para los estudiantes que aún no han solicitado o no se les ha aprobado la solicitud de exoneración y que obtuvieron sus créditos en vigencia del Acuerdo 02 del 09/02/2011?**

**Respuesta.** El régimen jurídico para la exoneración para los estudiantes que aún no han solicitado o no se les ha aprobado la solicitud de exoneración y que obtuvieron sus créditos en vigencia del Acuerdo 02 del 09/02/2011, es el contenido en los artículos 38 a 42 del Acuerdo 02 de 2007 de la Junta del FMB y el artículo 4 del Acuerdo Distrital 273 de 2007, en concordancia con el Acuerdo Distrital 37 de 1999.

**6.3. Qué régimen de exoneración se aplica en adelante para los estudiantes que aún no han solicitado o no se les ha aprobado la solicitud de exoneración y que obtuvieron sus créditos en vigencia del Acuerdo 01 del 28/02/2013?**

**Respuesta.** Como quiera que únicamente se declaró la nulidad de los artículos 1 al 12 y 14 del Acuerdo 01 de 2013 de la Junta del FMB, el régimen de exoneración aplicable para los estudiantes que aún no han solicitado o no se les ha aprobado la solicitud de exoneración y que obtuvieron sus créditos en vigencia del Acuerdo 01 del 28/02/2013, es el contenido en los artículos 38 a 42 del Acuerdo 02 de 2007 de la Junta del FMB y el artículo 4 del Acuerdo Distrital 273 de 2007, en concordancia con el Acuerdo Distrital 37 de 1999.

**6.4. Qué régimen jurídico se aplica para la convocatoria 2015-1 y siguientes del Fondo Distrital para la Educación Superior de los Mejores Bachilleres de Estratos 1, 2 y 3 de los Colegios Oficiales de Bogotá?**



ALCALDIA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

**Respuesta.** El régimen aplicable para la convocatoria 2015-1 y siguientes del Fondo Distrital para la Educación Superior de los Mejores Bachilleres de Estratos 1, 2 y 3 de los Colegios Oficiales de Bogotá, es mixto y es el siguiente:

**6.4.1.** En lo que concierne a los criterios de selección de los mejores bachilleres, el otorgamiento de crédito para financiar estudios superiores desde cualquier semestre, los establecimientos educativos de educación superior y programas autorizados, y las acciones afirmativas en el tema de atención a personas en situación de desplazamiento; se debe atender lo dispuesto en los artículos 15 al 19 del Acuerdo 01 de 2013, ya que dichas normas no fueron declaradas nulas y por ende, conservan su plena vigencia. En los demás asuntos propios de la convocatoria 2015-1 y las siguientes, se aplicará lo dispuesto en el Acuerdo 02 de 2007, siempre que no sea contrario a los artículos 15 al 19 del Acuerdo 01 de 2013.

**6.4.2.** Para efectos de la condonación de hasta el 70% del crédito, el régimen jurídico aplicable es el contenido en los artículos 38 a 42 del Acuerdo 02 de 2007 de la Junta del FMB y el artículo 4 del Acuerdo Distrital 273 de 2007, en concordancia con el Acuerdo Distrital 37 de 1999.

**6.5. Qué régimen de exoneración se aplica en adelante para los estudiantes que aún no han solicitado o no se les ha aprobado la solicitud de exoneración y que obtuvieron sus créditos con anterioridad a la expedición del Acuerdo Distrital 273 de 2007, que creó el beneficio de la exoneración de hasta el 70% de dicho crédito?**

**Respuesta.** El beneficio de exoneración de hasta el 70% del crédito del FMB se creó por el artículo 4 del Acuerdo Distrital 273 del 16/02/2007, por ende, al tratarse de una norma de carácter sustancial y no procesal, diferencia que explicaremos más adelante, solo puede surtir efectos hacia el futuro, en virtud de la regla general sobre la aplicación de la ley en el tiempo que prescribe que las leyes rigen a partir de su promulgación, hacia el futuro y hasta su derogatoria<sup>1</sup>. Lo anterior quiere decir que dicho beneficio solo aplica para aquellos créditos otorgados a partir del 16/02/2007.

La extensión del beneficio de exoneración del crédito a estudiantes que obtuvieron su crédito con anterioridad a la expedición del Acuerdo Distrital 273 de 2007, establecida por el parágrafo del artículo 40 del Acuerdo 02 de 2007, no obstante la presunción de legalidad de los actos administrativos (artículo 88 CPACA), no puede ser aplicada porque dicha previsión no está contenida en el mentado Acuerdo Distrital 273 de 2007. El Acuerdo 02 de 2007 de la Junta del FMB es una norma de inferior jerarquía respecto del Acuerdo Distrital 273 de 2007 del Concejo de Bogotá, por ende, no puede modificar o adicionar lo dispuesto en éste último.

Las razones que apoyan las anteriores tesis son las siguientes:

**6.5.1. Jerarquía normativa en el ordenamiento jurídico colombiano según la Corte Constitucional.** La corte Constitucional en Sentencia C-037/00, respecto a la jerarquía normativa del sistema jurídico colombiano, precisó:

<sup>1</sup> Sobre aplicación de la ley en el tiempo, ver las Sentencias C-619/01, C-922/01, C-181/02, C-200/02, C-763/02, C-789/02, T-824A/02, C-781/03, C-794/09, C-633/12 de la Corte Constitucional, entre muchas otras. De la Corte Suprema de Justicia, ver la Sentencia del 24/05/1976 de la Sala de Casación Civil.

"El ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución. Si bien ella no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes. Pero más allá de la supremacía constitucional, de la propia Carta también se desprende que las leyes expedidas por el Congreso dentro de la órbita de competencias que le asigna la Constitución, ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Así las cosas, tenemos que los actos administrativos de contenido normativo, deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella. Tenemos entonces que, de manera general, la normatividad jurídica emanada de autoridades administrativas o de entes autónomos, debe acatar las disposiciones de la ley, tanto en su sentido material como formal.

(...)

La unidad del sistema jurídico, y su coherencia y armonía, dependen de la característica de ordenamiento de tipo jerárquico de que se reviste. La jerarquía de las normas hace que aquellas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en dicha escala jerárquica. Las de inferior categoría, deben resultar acordes con las superiores, y desarrollarlas en sus posibles aplicaciones de grado más particular. En esto consiste la connotación de sistema de que se reviste el ordenamiento, que garantiza su coherencia interna. La finalidad de esta armonía explícitamente buscada, no es otra que la de establecer un orden que permita regular conforme a un mismo sistema axiológico, las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurídico."

## 6.5.2. Jerarquía normativa en el ordenamiento jurídico colombiano según el Consejo de Estado. Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto 2197 del 27/02/2014, señaló:

*"En efecto, en virtud del principio de jerarquía normativa<sup>2</sup> los actos expedidos por las autoridades administrativas territoriales no pueden ir en contravía de lo señalado por la norma legal, así como tampoco adicionar o modificar su contenido<sup>3</sup>. Precisamente en esta dirección la jurisprudencia ha indicado:*

*"En el caso de los actos de las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, Gobernadores y Alcaldes se trata de disposiciones de naturaleza administrativa que como tales están sometidas a la Constitución, la ley, y según el tipo de acto de que se trate, -Ordenanza,*

<sup>2</sup> "Un criterio distinto, que quebrantaría el principio de la jerarquía de las leyes, en sentido material, no solo es contrario a nuestro ordenamiento legal sino que desquicia las bases sobre las cuales se asienta la organización jurídica del país. Ese principio establece el marco de constitucionalidad y de legalidad de los órdenes normativos inferiores respecto de los superiores: La ley tiene que ajustarse a la Constitución y el decreto reglamentario a la ley. Así como la Constitución es el molde que no puede romper la ley, ésta es el marco que no puede transponer el decreto reglamentario. Cada orden normativo toma firmeza, validez jurídica en el de superior jerarquía, en el se apoya y dentro de él se encuadra". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 13 de julio de 1982, Radicación número: 5735. Véase igualmente: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 14 de agosto de 2008, Radicación número: 11001-03-26-000-1999-00012-01(16230).

<sup>3</sup> "a). Tratándose de los reglamentos (i) expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria que le atribuye el artículo 189-11 superior; de los (ii) reglamentos que desarrollan leyes habilitantes y de los (iii) Reglamentos expedidos por otras autoridades administrativas, en asuntos especializados relativos a la órbita de sus competencias, el criterio que gobierna sus relaciones con la ley es el jerárquico, como quiera que, por ministerio de la Constitución, deben ser proferidos para ejecutar o sujeción a la ley, de suerte que en el evento en el cual las disposiciones contenidas en tal tipo de reglamentos contravengan a las legales, aquéllas deben ser excluidas del ordenamiento jurídico." Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 14 de agosto de 2008, Radicación número: 11001-03-26-000-1999-00012-01(16230). En este mismo sentido, el profesor Erico Bülow en un estudio sobre la legislación en Alemania señala: "La ley en sentido formal hace contraria a Derecho toda práctica reglamentaria o de la Administración que se desvíe de lo establecido en aquella" [...] "De forma semejante a como las leyes en sentido formal deben ser conformes a la Constitución (art. 20.3 GG), las normaciones inferiores en rango a la ley, en particular los reglamentos (Rechtsverordnungen) y las regulaciones autónomas de entes dotados de potestad normativa propia (autonome Satzungen), deberán ajustarse a las leyes en sentido formal y por supuesto conformes a la Constitución". Erico Bülow, *La legislación*, en Manual de Derecho Constitucional (Benda, Mahofer, Vogel, Hesse y Heide) (Antonio López Pina, traductor), Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 2001, pp. 731-733. Por su parte el profesor Allan R. Brewer-Carías señala: "En cuanto la actividad administrativa, esta, al ser de rango sublegal, por supuesto que no sólo está sometida a la Constitución sino también a todas las otras fuentes del ordenamiento jurídico, respetándose "la jerarquía normativa" de las fuentes". Allan R. Brewer-Carías, *Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina*, Legis Editores S.A., 2003, p. 4.



ALCALDIA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

*Acuerdo, Decreto departamental o municipal, a las disposiciones superiores respectivas de acuerdo con la jerarquía normativa.*

*En este sentido, como lo señalan la mayoría de los intervinientes no cabe la posibilidad constitucional de que normas que no tienen el mismo rango normativo de la ley puedan adicionar o modificar su contenido<sup>4</sup>.*

*Asimismo, se ha señalado por la jurisprudencia que constituye una violación al principio de jerarquía normativa, la imposición por parte de autoridades administrativas de requisitos o condiciones no exigidas por las normas legales<sup>5</sup>.*

**6.5.3. El contrato de crédito educativo como todos los demás contratos, se rige por las leyes vigentes al momento de su celebración.** Teniendo en cuenta que los contratos de crédito educativo, al igual que todos los demás contratos, por regla general, se rigen por las leyes vigentes al momento de su celebración, y por definición, son un acuerdo de voluntades que se convierte en ley para las partes (artículo 1602 Código Civil), de manera que mal podría decirse ahora que todos los contratos de crédito educativo celebrados con anterioridad a la expedición del Acuerdo Distrital 273 de 2007, quedaron modificados por una norma posterior.

**6.5.4. Efecto general inmediato de las leyes procesales y efecto general hacia el futuro de las leyes sustanciales.** El asunto es importante, pues la creación del beneficio en referencia, está contenido en una norma de carácter sustancial más no procesal, por ende, si lo regulado fuera el tránsito de normas procesales, la aplicación inmediata de la nueva norma a créditos otorgados con anterioridad a la creación del beneficio, en principio, no desconocería la Constitución, al paso que tratándose del tránsito de normas sustanciales, como en este caso, la aplicación de la nueva norma a créditos anteriores a su vigencia sería inconstitucional, por violación directa de los artículos 29 (debido proceso) y 58 (intangibilidad de los derechos adquiridos) de la Constitución Política, salvo el caso de que la nueva norma fuera de derecho sancionatorio en cualquiera de sus especies (penal, disciplinario, contravencional, administrativo sancionatorio, etc.) y más favorable al infractor.

**7. Vigencia del Acuerdo 01 de 2009.** Mediante el acuerdo en cita, se aplicó la excepción de inconstitucionalidad a algunos artículos y al capítulo octavo del acuerdo 02 de 2007 expedido por la Junta Directiva del Fondo Distrital para la Financiación de la Educación Superior de los Mejores Bachilleres de Estratos 1, 2 y 3 Egresados del Sistema Educativo Oficial de Bogotá, D. C., por ende, ante la nulidad total del Acuerdo 02 de 2011 y parcial del Acuerdo 01 de 2013, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>6</sup>, se ha establecido que la sentencia de nulidad de un acto administrativo produce efectos "ex tunc", esto es, desde el momento en que se profirió y que, debido a la retroactividad que se genera con tal decisión, las cosas vuelven al estado en que se encontraban

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia del 15 de julio de 2003, C-568/03.

<sup>5</sup> La vulneración del principio de jerarquía normativa a través de la implementación de condicionamientos no exigidos por las normas legales para adquirir un derecho, no afecta solamente al principio de legalidad representado en el criterio de necesidad que debe caracterizar toda norma reglamentaria, también vulnera abiertamente el debido proceso pues al fijar el legislador de manera clara las "reglas de juego" no es posible al ejecutivo cambiarlas so pretexto de desarrollarlas". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 3 de febrero de 2010, Radicación número: 11001-03-26-000-2006-00052-01(33187).

<sup>6</sup> Ver sentencias del Consejo de Estado 3151 del 19/04/1991 de la Sección Cuarta, 5260 del 06/05/1999 de la Sección Primera, 15052 del 08/03/2007 de la Sección Tercera, 16404 del 23/07/2009 de la Sección Cuarta y 2007-00677 del 11/06/2009 de la Sección Quinta.



ALCALDIA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

antes de la expedición de dicho acto, siempre que no esté consolidada la situación que del mismo se desprende; todo lo cual generaría que no solo el Acuerdo 02 de 2007 recobre su vigencia, sino también el Acuerdo 01 de 2009.

Ante esa circunstancia, y en virtud de la Sentencia T-254 de 2012 de la Corte Constitucional, mediante la cual este tribunal se pronunció en relación con la negación de todas las solicitudes de condonación de los préstamos otorgados por el Fondo Distrital para la Financiación de la Educación Superior generadas a partir de la expedición del Acuerdo 01 de 2009, en cuyo trámite de tutela esta misma Secretaría *"Indicó que, por medio del Acuerdo 01 de 2011 la Junta Directiva del Fondo Distrital para la Financiación de la Educación Superior revocó el Acuerdo 01 de 2009 por ser este ilegal"*, y la misma Corte en sus considerandos, a pesar de haberse presentarse un hecho superado por cuanto para la época el Acuerdo 02 de 2011 ya había derogado el Acuerdo 01 de 2009, consideró que *"En este sentido, al haberse revocado el acto administrativo que atentó contra el derecho a la educación de los accionados [sic],"*, es decir, que el mentado Acuerdo 01 de 2009 sí atentaba contra el derecho a la educación de los accionantes; es necesario entonces revocar nuevamente el Acuerdo 01 de 2009.

Para tal efecto, adjuntamos proyecto de acuerdo derogatorio, el cual solicitamos someter inmediatamente a aprobación en una Junta extraordinaria del Fondo que programe usted en su calidad de Secretario Técnico de la misma.

Cordialmente,

  
**CAMILO BLANCO**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Javier Bolaños Zambrano 

**Anexos:**

1. Sentencia de 1ra instancia del 03/03/2014 del Juzgado 3 Administrativo del Circuito de Bogotá del proceso de nulidad simple 2013-00075 de Pedro Ernesto Medrano Moreno, mediante la cual se declara la nulidad de los Acuerdos 02 de 2011 (total) y 01 de 2013 (parcial), ambos de la Junta del FMB **(38 folios)**.
2. Sentencia de 2da instancia del 04/09/2014 de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se confirma la sentencia de 1ra instancia **(45 folios)**.
3. Auto del 02/10/2014 de la de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el cual aclara el fallo de 2da instancia del 04/09/2014 **(6 folios)**.
4. Concepto del 01/12/2014 de Carlos Eduardo Medellín Becerra, radicado E-2014-198027, sobre el reglamento de exoneración aplicable al FMB, luego de la nulidad de los Acuerdos 02 de 2011 (total) y 01 de 2013 (parcial) **(8 folios)**.
5. Memorial del 13/01/2015, mediante el cual se solicita la adición de la sentencia del 04/09/2014 del proceso 2013-00075, en el sentido de aclarar el reglamento de exoneración aplicable a los beneficiarios del FMB **(5 folios)**.
6. Auto del 05/02/2015 de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el cual rechaza la solicitud de adición **(5 folios)**.
7. Respuesta del 12/03/2015 de nuestro abogado externo asignado al proceso de nulidad simple 2013-00075, mediante la cual informa a esta OAJ del rechazo de la solicitud de adición del fallo del proceso 2013-00075 **(2 folios)**.
8. Proyecto de acuerdo de derogatoria del Acuerdo 01 de 2009 **(3 folios)**.