

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA ESPECIAL DE DECISIÓN Nro. 10

Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Expedientes: 11001-03-15-000-2020-02010-00

11001-03-15-000-2020-02013-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Norma que se revisa: Resoluciones 230 de 14 de abril y 241 de 23 de abril de 2020, expedidas por el Secretario General del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES-

Decisión: Declarar que las Resoluciones 230 de 14 de abril y 241 de 23 de abril de 2020, del ICFES, están ajustadas a derecho, con excepción de los apartados que se refieren a la «interrupción» de los términos

El Consejo de Estado, a través de su Sala Especial de Decisión Nro. 10 procede a emitir sentencia en la presente causa judicial.

ANTECEDENTES

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud -OMS-, calificó el coronavirus COVID-19 como una pandemia debido a la velocidad de su propagación en más de 114 países, por lo que recomendó a los estados adoptar medidas preventivas para detener la transmisión del virus. En virtud de dicha circunstancia, el Ministro de Salud y Protección Social, en ejercicio de sus atribuciones contenidas en los artículos 2 del Decreto Ley 4107 de 2011, 69 de la Ley 1753 de 2011 y 2.8.8.1.4.3 del Decreto Reglamentario 780 de 2011, expidió la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, mediante la cual declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020». La mencionada Resolución ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, entre otras, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID-19, tales como la «prestación del servicio a través del teletrabajo».

Con el fin de controlar la situación repentina e inesperada generada por transmisión del COVID-19 en Colombia, que ha afectado de manera grave el orden económico y social, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto Declarativo 417 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución, y señaló, que por medio de Decretos Legislativos adoptaría las medidas con fuerza material de ley, dirigidas a fortalecer las acciones para conjurar los efectos de la crisis en todos los ámbitos o sectores de la vida nacional, así como a mejorar la situación de

los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-1. Entre las motivaciones del Gobierno Nacional para declarar el Estado de Excepción, están las siguientes:

«Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los colombianos».

(...)

«Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales». (Subrayas fuera de texto).

Por otro lado, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades previstas en los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 201 profirió el Decreto Ordinario 457 de 22 de marzo de 2020, a través del cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del territorio nacional entre el 25 de marzo y el 13 de abril de 2020, como medida efectiva para preservar la vida y salud de las personas y disminuir el riesgo de transmisión del coronavirus COVID-19, que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud ante la ausencia de medidas farmacológicas para combatir el mencionado virus. La medida en mención fue extendida hasta el 30 de agosto de 2020, con algunas excepciones a la restricción de circulación, por medio de los Decretos Ordinarios 531 de 8 de abril de 2020, 593 de 24 de abril de 2020, 636 de 6 de mayo de 2020, 689 de 22 de mayo de 2020, 749 de 28 de mayo de 2020, 878 de 25 de junio de 2020, 990 de 9 de julio de 2020 y 1076 de 28 de julio de 2020.

En ese contexto, el Gobierno Nacional profirió el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020 «Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios en las entidades públicas en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica», motivado, entre otras, por las siguientes consideraciones:

«Que así las cosas en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa de la enfermedad por coronavirus COVID-19 el Gobierno nacional ha adoptado medidas de orden público que implican el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, exceptuando de dicha medida, entre otros, a aquellos servidores públicos y contratistas cuyas actividades sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus y para garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

Que las entidades y organismos del Estado deben proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios esenciales estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

Que de conformidad con lo anterior se hace necesario tomar medidas en materia de prestación de

servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

(...)

Que es necesario tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.» (Subrayas fuera de texto)

Dentro de las disposiciones del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 202, pertinentes para el presente asunto, se destacan las siguientes:

«(...) **Artículo 1. Ámbito de aplicación.** El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

Artículo 2. Objeto. El presente Decreto, en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, tiene por objeto que las autoridades cumplan con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

(...)

Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley

que regule la materia.

Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.

Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo. Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales. (...)» (Subrayas fuera de texto)

En desarrollo de los Decretos Legislativos 417 de 15 de marzo de 202 y 491 de 28 de marzo de 202, el Secretario General del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES- expidió la Resolución 215 de 1º de abril de 202, por medio de la cual, ordenó suspender de manera transitoria los términos procesales en los procesos disciplinarios adelantados en la Secretaría General de la citada entidad, durante el periodo comprendido entre el 1 y el 13 de abril de 2020. A través de las Resoluciones 230 de 14 de abril y 241 de 23 de abril 2020, el citado funcionario amplió la medida de suspensión de términos en los procesos disciplinarios hasta que el Presidente de la República disponga la terminación de aislamiento preventivo obligatorio ordenado en todo el territorio nacional.

Debido a que los efectos generados por el COVID-19 desde el punto de vista de salud pública y en el aspecto económico resultaron ser más gravosos de lo que inicialmente podía preverse, las medidas extraordinarias adoptadas en virtud del Decreto Declarativo 417 de 17 de marzo de 202 resultaron insuficientes, en consecuencia, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto 637 de 6 de mayo de 202, por el cual extendió el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el término de 30 días calendario, con el fin de tomar medidas extraordinarias adicionales, necesarias para conjurar la crisis ocasionada por la pandemia mencionada.

Ahora bien, la Corte Constitucional, a través de sentencia C-145 de 20 de mayo de 202, declaró exequible el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, al considerar que la magnitud de la calamidad pública y sanitaria, sus efectos económicos y sociales, así como el efecto negativo en la protección efectiva de los derechos constitucionales, revelan la necesidad de usar las potestades constitucionales extraordinarias, las cuales fueron ejercidas por el Presidente de la República dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución, sin incurrir en valoración arbitraria o en error de apreciación manifiesto.

Por otra parte, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C- 242 de 9 de julio de 202–, declaró exequible el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 202, en cuanto autoriza a las autoridades a suspender los términos previstos en la ley para el trámite de actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, en el entendido que: «(i) La suspensión de términos se puede declarar durante el término de vigencia de la emergencia sanitaria y debe realizarse mediante acto administrativo debidamente motivado, previa evaluación de la necesidad de la medida por razones del servicio relacionadas con la emergencia sanitaria. (ii) Los

términos suspendidos se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. (iii) Durante la suspensión de términos no correrán los tiempos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley.»

El Decreto 637 de 6 de mayo de 202, fue igualmente declarado ajustado al ordenamiento jurídico por parte de la Corte Constitucional mediante la sentencia C-307 de 12 de agosto de 202, al estimar que, los hechos que dieron lugar a la declaratoria del primer Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica no solo se han mantenido, sino que se han agravado, razón por la cual, superan la situación existente al declararse el primer estado de emergencia, por tanto, la valoración realizada por el Gobierno Nacional no es arbitraria ni obedece a un error manifiesto de apreciación. Así, es necesario adoptar nuevas medidas para hacer frente a los efectos no previsibles generados por la crisis debido a que los medios ordinarios no resultan idóneos. Además, la norma analizada no desconoce las prohibiciones constitucionales, no suspende derechos humanos y libertades fundamentales y se ajusta a los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación.

La emergencia sanitaria inicialmente decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social hasta el 30 de mayo de 2020 - a través de la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 -, fue prorrogada hasta el 30 de noviembre de 2020, por orden de la Resolución 1462 de 25 de agosto de 202, expedida por el referido Ministerio.

Mediante autos de 8 de julio, y 3 de septiembre de 2020, la Magistrada Sustanciadora del proceso avocó el conocimiento de las Resoluciones 230 de 14 de abril y 241 de 23 de abril de 202, expedidas por el Secretario General del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES-, para el ejercicio del control inmediato de legalidad respecto de los citados actos administrativos.

Ahora bien, se destaca que mediante sentencia de 9 de septiembre de 2020, la Sala Veintisiete Especial de Decisión del Consejo de Estado, en ejercicio del medio de control inmediato de legalidad declaró ajustada a derecho la Resolución 215 de 1° de abril de 2020, por medio de la cual, el Secretario General del -ICFES- suspendió los términos procesales dentro de los procesos disciplinarios promovidos ante la mencionada entidad durante el periodo comprendido entre el 1° y el 13 de abril de 2020, y cuya vigencia fue prorrogada a través de los actos administrativos objeto de este proceso.

EL TEXTO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La Resolución 230 de 14 de abril de 202, dispone en su tenor literal lo siguiente:

«RESOLUCIÓN No. 000230 DE ABRIL 14 DE 2020.

“Por la cual se realiza la suspensión de términos de los procesos disciplinarios adelantados en la Secretaría General del Icfes”

EL SECRETARIO GENERAL DEL INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN– Icfes,

En ejercicio de sus facultades legales y en especial las conferidas por el Decreto 5014 de 2009 y la Ley 734 de 2002 y,

CONSIDERANDO

Que, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante el Decreto 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.

Que, en atención de lo anterior, mediante la Resolución 00197 del 16 de marzo de 2020, se decidió suspender los términos procesales a partir del 16 y hasta el 31 de marzo de 2020, en los procesos disciplinarios que se adelantan en la Secretaría General del Icfes.

Que, el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, ordenó el “Aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19”.

Que, el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, por el cual se adoptaron las medidas de urgencia para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades, dispuso en su artículo 6º, que:

“Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años. La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.”

Que, en atención de lo anterior, mediante la Resolución 000215 del 01 de abril de 2020, se decidió suspender los términos procesales a partir del 01 y hasta el 13 de abril de 2020, en los procesos disciplinarios que se adelantan en la Secretaría General del Icfes.

Que, el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, ordenó el “Aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.”

Que, en virtud de lo anterior, se suspenderán los términos de los procesos disciplinarios que cursan actualmente en la Secretaría General del Icfes, desde el 14 hasta el 27 de abril 2020 inclusive.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Suspender los términos procesales a partir del 14 y hasta el 27 de abril de 2020 inclusive, en los procesos disciplinarios que se adelantan en la Secretaría General del Icfes.

Parágrafo. Al término de este plazo se expedirán las decisiones sobre la continuidad de esta medida.

ARTÍCULO SEGUNDO: La suspensión de términos implica la interrupción de los términos de caducidad y prescripción de los procesos disciplinarios que se adelantan en la Secretaría General del Icfes.

ARTÍCULO TERCERO: Publicar la presente Resolución en la página web de la entidad

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., el 14 de abril de 2020.

CIRO GONZÁLEZ RAMÍREZ

Secretario General»

Por su parte, el texto de la Resolución 241 de 23 de abril de 2020

señala:

«RESOLUCIÓN 241 DE 2020

INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN – ICFES

Por la cual se prorroga la suspensión de los términos de los procesos disciplinarios adelantados en la Secretaría General del ICFES

EL SECRETARIO GENERAL DEL INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN– ICFES

En ejercicio de sus facultades legales y en especial las conferidas por el Decreto 5014 de 2009 y la Ley 734 de 2002 y,

CONSIDERANDO

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante el Decreto 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.

Que en atención a lo anterior, mediante la Resolución 00197 del 16 de marzo de 2020, se decidió suspender los términos procesales a partir del 16 y hasta el 31 de marzo de 2020, en los procesos que se adelantan en la Secretaría General del ICFES.

Que el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, ordenó el “Aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19”.

Que el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, por el cual se adoptaron las medidas de urgencia para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades, dispuso en su artículo 6°, que:

“Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden **las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.**”

Que en atención de lo anterior, mediante la Resolución 000215 del 01 de abril de 2020, se suspendieron los términos procesales a partir del 01 y hasta el 13 de abril de 2020, en los procesos disciplinarios que se adelantan en la Secretaría General del Icfes.

Que el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, ordenó el “Aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.”

Que en atención a lo anterior, mediante la Resolución 000230 del 14 de abril de 2020, se suspendieron los términos procesales a partir del 14 y hasta el 27 de abril de 2020, en los procesos disciplinarios que se adelantan en la Secretaría General del Icfes.

Que el doctor Iván Duque Márquez, Presidente de la República, impartió el 21 de abril de los corrientes, nuevas directrices en el sentido de ampliar el periodo de aislamiento preventivo desde el 28 de abril hasta el 11 de mayo de 2020.

Que con fundamento en la emergencia sanitaria que actualmente afronta el país, el Presidente de la República progresivamente ha ordenado la ampliación de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, dependiendo del avance de esta coyuntura.

Que en virtud de lo anterior, se prorrogará la suspensión de los términos procesales de las actuaciones disciplinarias que cursan en la Secretaría General del Icfes, hasta tanto el Presidente de la República ordene la terminación de la medida de aislamiento preventivo obligatorio.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Prorrogar la suspensión de los términos procesales de las actuaciones disciplinarias que cursan en la Secretaría General del Icfes, hasta tanto el Presidente de la República ordene la terminación del aislamiento preventivo obligatorio.

ARTÍCULO SEGUNDO. La suspensión de términos implica la interrupción de los términos de caducidad y prescripción de los procesos disciplinarios que se adelantan en la Secretaría General del Icfes.

ARTÍCULO TERCERO. Publicar la presente Resolución en la página web de la entidad.

Dada en Bogotá, D.C., a los 23 del mes de abril de 2020.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

CIRO GONZÁLEZ RAMÍREZ

Secretario General»

INTERVENCIONES DEL INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR -ICFES-

El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación Superior -ICFES- solicitó declarar que las Resoluciones 230 de 14 de abril y 241 de 23 de abril de 2020

, están ajustadas a derecho en virtud de los siguientes argumentos:

El Secretario General del ICFES expidió los actos administrativos objeto del proceso de la referencia en su calidad de operador disciplinario de la entidad, facultad que fue asignada al cargo mencionado a través del artículo 15 numeral 5 del Decreto 5014 de 2009, y en la Resolución 735 de 7 de noviembre de 2018. Así mismo, el señor Ciro González Ramírez suscribió las resoluciones analizadas en su calidad de Secretario General de la referida entidad, nombrado y posesionado en dicha dignidad mediante Resolución 140 de 24 de febrero de 2020 y Acta de Posesión N°. 15 de 25 de febrero del mismo año, respectivamente.

La medida de suspensión de los términos procesales de las actuaciones disciplinarias promovidas ante la Secretaría General del ICFES, adoptada a través de los actos administrativos objeto del presente asunto, se encuentra debidamente motivada, dado que tiene como fundamento las directrices emitidas por el Gobierno Nacional para mitigar la extensión de los efectos de la pandemia generada por el COVID-19. Además, tiene como finalidad restablecer los citados trámites administrativos una vez se adecúen las herramientas que permitan garantizar las condiciones de seguridad para el debido ejercicio de los derechos constitucionales al debido proceso y de defensa por parte de los intervinientes.

Las disposiciones objeto de análisis son proporcionales, porque pretenden proteger el derecho a la vida y la salud de los sujetos procesales que intervienen en los procesos disciplinarios que adelanta el ICFES, además, la medida de suspensión de términos analizada es de naturaleza provisional.

INTERVENCIÓN DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

La Universidad Externado de Colombia, a través de su Facultad de Derecho, Departamento de

Derecho Administrativo, solicitó declarar la nulidad de la Resolución 241 de 23 de abril de 2020, en cuanto prorrogó la suspensión de los términos procesales en los procesos disciplinarios adelantados por la Secretaría General del ICFES. Para tal efecto expuso las consideraciones que a continuación se referencian:

El acto administrativo a través del cual se prorrogó la suspensión de términos de los procesos disciplinarios adoptada por medio de la Resolución 230 de 14 de abril de 2020, se limitó a exponer motivos de tipo jurídico sin realizar ninguna consideración de orden fáctico, es decir, no indicó los fundamentos de hecho que dieron lugar a la citada decisión, por tanto, carece de motivación suficiente, lo cual constituye uno de los elementos esenciales de todo acto administrativo y con ello lesionó garantías convencionales y constitucionales del debido proceso, pues no es posible conocer el razonamiento lógico de la entidad para expedir la disposición analizada, y en ese orden, esta deviene en arbitraria.

El Decreto Legislativo 491 de 2020 indica en su artículo 6° que, para la adopción de medidas de suspensión de términos de las actuaciones administrativas, las entidades correspondientes deben realizar un análisis de las actividades y procesos para justificar la situación concreta, sin embargo, en este caso no se cumplió con tal exigencia, pues, de las consideraciones de la Resolución 241 de 23 de abril de 2020, no se advierte la realización de dicho análisis.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público, a través de la Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado solicitó declarar que los actos administrativos objeto del presente control inmediato de legalidad están ajustados a derecho. En sustento de tal petición expuso los siguientes argumentos:

El Secretario General del ICFES, expidió las resoluciones cuya legalidad se analiza en este proceso, a través de las cuales suspendió los términos en los trámites disciplinarios adelantados ante la entidad mencionada, en ejercicio de la función disciplinaria y las facultades administrativas atribuidas por el artículo 15 del Decreto 5014 de 2009, en concordancia con el Manual de Funciones de la entidad, que le atribuyen la competencia para dirigir, coordinar y controlar las políticas, normas y procedimientos para administración de la entidad, en virtud de los criterios de eficiencia y eficacia, así como administrar los servicios y trámites dirigidos a los ciudadanos.

Las normas materia de escrutinio cumplen con los requisitos de forma, pues del título introductorio y de sus consideraciones se observan las causas, el objeto y finalidad de las medidas de suspensión de términos adoptadas, así como la enunciación del Decreto Legislativo que pretende desarrollar, y demás fundamentos constitucionales y legales. Además, fueron expedidas con observancia del procedimiento dispuesto en el artículo 34 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 y cumple con el presupuesto de publicidad, dado que fueron debidamente publicadas en la página web del ICFES.

Los actos administrativos estudiados se encuentran ajustados a los requisitos materiales que exige el medio de control inmediato de legalidad, esto es, conexidad, en cuanto desarrollan el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020 y, proporcionalidad, dado que se ajusta a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido.

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

Por tratarse del control inmediato de legalidad de actos administrativos de naturaleza general, expedidos por una autoridad del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 202, el Consejo de Estado, a través de sus Salas Especiales de Decisión, es competente para conocer de este proceso, con fundamento en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 -por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia- y, 111.8 y 136 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-.

OBJETO DE ESTE PROCESO

Corresponde a la Sala Especial de Decisión Nro. 10 del Consejo de Estado definir si las Resoluciones 230 de 14 de abril y 241 de 23 de abril de 202

, expedidas por el Secretario General del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES-, se encuentran ajustadas al ordenamiento jurídico, de conformidad con los criterios formales y materiales establecidos por ésta Corporación para la aplicación del control inmediato de legalidad.

Previo a efectuar el correspondiente control de legalidad respecto de la medida prevista por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES-, mediante las normas objeto del presente asunto, la Sala estima pertinente, para otorgar la mayor claridad posible a esta providencia, hacer referencia concreta de los siguientes aspectos puntuales: **(i)** el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en la Constitución de 1991; **(ii)** la facultad excepcional del Ejecutivo para expedir decretos ley con fuerza material de ley, en los Estados de Excepción; **(iii)** el desarrollo que de los decretos legislativos hacen las diferentes autoridades públicas; **(iv)** el control a los poderes excepcionales del Ejecutivo (y de la administración en general) en los Estados de Emergencia; **(v)** el control político; **(vi)** el control constitucional automático y sus parámetros de aplicación; y **(vii)** el control inmediato de legalidad y sus parámetros de aplicación o desarrollo.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

El Constituyente de 1991 reguló de manera detallada y minuciosa las facultades adicionales y extraordinarias que el Presidente de la República puede asumir en momentos de crisis, esto con el fin de evitar su ejercicio desmedido, como ocurría en vigencia de la Constitución Nacional de 188". En virtud de ello, el texto superior consagró de manera expresa tres Estados de Excepción: el de «Guerra Exterior» -art 212-, el de «Comoción Interna» -art 213- y el de «Emergencia» -art 215-; así mismo, creó rigurosos y excepcionales o extraordinarios mecanismos de escrutinio políticos y jurídicos a dichos instrumentos, para garantizar su sujeción al imperio de la Constitución y de la ley

El artículo 215 de la Constitución regula el «Estado de Emergencia» de la siguiente manera:

«Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 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 el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

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. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso 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.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

Parágrafo. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento». (Subraya la Sala).

En resumen, de acuerdo con el artículo 215 constitucional, cuando sobrevengan hechos distintos a los constitutivos de «guerra exterior» y de «conmoción interior», a los aluden los artículos 212 y 213 del texto superior, 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 ser declarado el Estado de Emergencia por el Presidente de la República, por períodos de hasta 30 días que pueden ser prorrogados 2 veces más y que sumados no podrán exceder de 90 días en el año.

FACULTAD EXCEPCIONAL DEL EJECUTIVO PARA EXPEDIR DECRETOS
LEGISLATIVOS CON FUERZA MATERIAL DE LEY

Desde el punto de vista normativo, quizá el rasgo más significativo de los Estados de Excepción, incluido el de Emergencia Económica, Social y Ecológica, es la facultad que se le atribuye al señor Presidente de la República para «dictar decretos con fuerza de ley». En el caso específico del Estado de Emergencia, el artículo 215 superior señala, que además del «decreto declarativo, que es el que declara o establece la situación de emergencia, el Gobierno Nacional puede dictar decretos con fuerza de ley, denominados «decretos legislativos», destinados exclusivamente a conjurar, remediar, o solucionar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

EL DESARROLLO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS POR LAS DIFERENTES AUTORIDADES PÚBLICAS

Naturalmente, el Gobierno Nacional, bien sea a través del señor Presidente de la República, o por medio de otra autoridad subordinada a él, como por ejemplo, sus ministros de despacho, los directores de departamentos administrativos, los superintendentes, los directores de agencias estatales, etc., así como los diferentes órganos autónomos e independientes y, las autoridades territoriales, podrán reglamentar y/o desarrollar, en el ámbito de sus jurisdicciones, lo dispuesto en los «Decretos Legislativos» expedidos para conjurar el «Estado de Emergencia». Para ello, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189.11 de la Constitución, y de las competencias reguladoras e instructiva de cada uno de estos órganos o entidades, podrán expedir los correspondientes actos administrativos generales, los cuales pueden adoptar las diferentes formas jurídicas establecidas en el ordenamiento jurídico, tales como, reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, directivas, ordenes de gerencia, circulares, etc., para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el Estado de Excepción.

EL CONTROL A LOS PODERES EXCEPCIONALES DEL EJECUTIVO EN LOS ESTADOS DE EMERGENCIA

Como se destacó en el acápite precedente, la Constitución Política de 1991 estableció un sistema robusto de controles, tanto políticos como jurídicos, sobre las medidas y decisiones extraordinarias adoptadas por el Ejecutivo y las autoridades públicas en general, durante los Estados de Emergencia, a los cuales se referirá la Sala a continuación:

CONTROL POLÍTICO

El artículo 215 Superior señala, que en el decreto que declare el «Estado de emergencia», el Gobierno Nacional convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido. La aludida norma establece: **(i)** que el Congreso examinará 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 su conveniencia y oportunidad. **(ii)** En caso de que no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos señalados; y, **(iii)** que el Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en la norma, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

En ese sentido, es al Congreso de la República a quien le compete examinar, por razones de conveniencia y oportunidad, los “decretos declarativos”, es decir, los que expida el Gobierno Nacional para declarar o establecer el Estado de Emergencia.

El propósito de este control es deducir la responsabilidad política del Presidente de la República y de los ministros, por la declaratoria de los Estados de Emergencia sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

CONTROL CONSTITUCIONAL AUTOMÁTICO

El párrafo del artículo 215 Constitucional señala que «el Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos (...), para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento». Así mismo, el artículo 241.7 Superior establece que «a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (...). Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 7.- Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución». En esos mismos términos, el artículo 55 de la Ley 137 de 199 señala, que «la Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen».

Por lo tanto, la Corte Constitucional es la competente para revisar, enjuiciar o controlar, los «Decretos Legislativos» que expida el Gobierno Nacional en desarrollo de un “Estado de Emergencia”. Sin embargo, a partir de la sentencia C-004 de 199, la Corte Constitucional también ha venido asumiendo el control, tanto formal como material, no solo de los «Decretos Legislativos» que se dictan al abrigo de las facultades extraordinarias atribuidas al Ejecutivo en los Estados de Excepción, sino que también, de los «decretos declaratorios», que son los que declaran la situación de emergencia .

EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El control inmediato de legalidad es el mecanismo procesal previsto en Ley Estatutaria 137 de 199 y en la Ley 1437 de 201, para examinar «las medidas de carácter general que sean dictadas» por las diferentes autoridades, tanto del orden nacional, como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los Decretos Legislativos proferidos durante los Estados de Excepción.

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 199: «las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, [como lo es el estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica], tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición».

Por su parte, el artículo 111 de la Ley 1437 de 201 señaló, que «la Sala [Plena] de lo Contencioso administrativo» del Consejo de Estado, «tendrá» entre otras, «las siguientes funciones: [...] 8. Ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción».

Adicionalmente, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en términos similares al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, estableció que «las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, [como lo es el estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica], tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento».

Finalmente, el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 establece lo siguiente:

«**Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.
2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.
4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.
5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.
6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional». (Subraya la Sala).

Por lo tanto, el Consejo de Estado es el competente para revisar, enjuiciar o controlar, en forma inmediata, «las medidas de carácter general que sean dictadas [por las autoridades del orden nacional] en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción»; mientras que los actos administrativos de naturaleza general

proferidos por las autoridades territoriales en desarrollo de los «Decretos Legislativos» durante los regímenes de excepción, serán revisados, enjuiciados o controlados, de manera inmediata, por el tribunal administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que los expida.

NATURALEZA, FINALIDAD Y CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Esta Corporación ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

Es un proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 199 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

Es automático e inmediato, dado que, tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, la entidad de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

Es autónomo, por cuanto, es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que lo declaró y de los Decretos Legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.

Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción y con el propio Decreto Legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción. Es de aclarar que, aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta que, debido a la complejidad y extensión de este, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.

Es compatible con las acciones públicas de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción puede demandarse posteriormente a través de los medios de control mencionados, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir para defender o controvertir la legalidad de los actos administrativos objeto de revisión.

La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa -artículo 189 del CPACA-. En cuanto a dicha característica, esta Corporación ha señalado que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto “erga omnes”, esto es, oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

De acuerdo con las normas trascritas (artículos 20 Ley 137 de 199 y 111.8 y 136 de la Ley 1437 de 2011, es posible afirmar que los presupuestos o requisitos de procedencia del medio de control excepcional e inmediato de legalidad son, en términos generales: (i) que el objeto o materia a estudiarse o revisarse lo constituyan medidas o actos administrativos de naturaleza y/o contenido general; (ii) que dichos actos generales, fueren dictados en ejercicio de la función administrativa; y (iii) que además de que fueren dictados en ejercicio de la función administrativa, desarrollen uno o más de los Decretos Legislativos proferidos durante el Estado de Excepción.

Que el objeto o materia a estudiarse o revisarse lo constituyan «medidas» o «actos» de naturaleza y/o contenido general

Según lo dispuesto en los artículos 20 Ley 137 de 199 y 111.8 y 136 de la Ley 1437 de 2011, anteriormente trascritos, el Legislador quiso que el control automático de constitucionalidad sobre los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción, a cargo de la Corte Constitucional, fuese complementado por un escrutinio judicial de legalidad excepcional e inmediato, en cabeza de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sobre las «medidas» o «actos de carácter general, dictadas por las autoridades públicas para desarrollar, materializar o aplicar los referidos Decretos Legislativos.

En ese orden de ideas, el primer presupuesto o requisito para activar el control excepcional e inmediato de legalidad, es que el objeto o materia a estudiarse o revisarse, lo constituya una «medida» o «acto» de naturaleza y/o contenido general, pero ¿qué se entiende por «medida» o «acto» de las autoridades públicas? y ¿cuándo esas «medidas» o «actos» son de estirpe general?

Frente al primer aspecto, la Sala resalta que en los artículos 20 de Ley 137 de 199 y 136 de la Ley 1437 de 2011 el Legislador utilizó la expresión «medidas», mientras que en los artículos 111.8 y 185 de la Ley 1437 de 2011 escogió las fórmulas lingüísticas de «actos» y de «actos administrativos», respectivamente, por lo tanto, al usar de manera indistinta ambos vocablos, se entiende que para efectos del control inmediato de legalidad, la Ley se está refiriendo a la institución del «acto administrativo» en un sentido lato o amplio, conjugando o incluyendo sin distingo, todos los criterios ideados para su definición o conceptualización, esto es, orgánico, funcional, material y teleológico. Por consiguiente, para este Despacho, el control inmediato de legalidad recae sobre: (i) toda decisión administrativa, manifestación o declaración de voluntad,

de ciencia o cognición, que en el marco de nuestro Estado Social de Derecho y en desarrollo del principio de legalidad, (ii) producen las autoridades públicas, bien sean órganos administrativos o particulares en el desempeño de la función pública, (iii) en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, legales y/o reglamentarias, (iv) tendiente a la producción de efectos jurídicos externos vinculantes, que constituye verdadera fuente de derecho dotada de fuerza normativa, (v) independientemente de la forma que adopte, es decir, si es decreto, resolución, circular, directiva, instructivo, orden de gerencia, etc., y (vi) encaminado o circunscrito al propósito de desarrollar, de manera real material o verdadera, los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurar el Estado de Excepción

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el segundo interrogante, la Sala recuerda, que por «acto administrativo general» la jurisprudencia contenciosa y la doctrina especializada en la materia, han coincidido de manera pacífica y uniforme en identificarlo como aquel que tiene la virtualidad de ser «creador de situaciones jurídicas generales, impersonales y objetivas [...] en cuanto contiene reglas de derecho y no decisiones individuales o concretas», es decir, que tiene carácter normativo de índole general, constituye «norma de aplicación abstracta, como reglamentador, determinador o desarrollador (si se quiere) de reglas legislativas, por lo que también ha sido llamados «acto regla.

Que el acto general a controlarse hubiese sido dictado en ejercicio de la «función administrativa»

Amén de las diferentes definiciones y caracterizaciones de la noción de «función administrativa» elaboradas por la jurisprudencia y por la doctrina especializada, y por ende, de las innumerables discrepancias sobre este tema, la Sala entiende que de manera general la «función administrativa» es toda aquella actividad que -desde el punto de vista orgánico y funcional- no es ni judicial ni legislativa, y que es ejercida por las autoridades públicas para la realización de los fines, misión y funciones que les han sido asignadas por la Constitución, la Ley y/o el reglamento.

Que el acto general a revisarse, además de haber sido dictado en ejercicio de la función administrativa, materialmente desarrolle los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurar el Estado de Excepción

En este punto, la Sala se pregunta: ¿cuándo una medida o acto, expedido por una autoridad pública en ejercicio de la función administrativa en los Estados de Excepción, desarrolla un Decreto Legislativo?

Para atender a ese interrogante, se hace necesario partir de un criterio o visión sustancial que se fundamente en el contenido del acto controlado y no solamente en la simple constatación de las normas que en él se invoquen para su expedición, de manera tal que se privilegie el estudio del contenido de su motivación -en lo fáctico y en lo jurídico- y de la decisión administrativa que adopta.

Esta perspectiva interpretativa sustancial o material, trasciende y supera la visión formal, exegética o literal, según la cual, para establecer si un acto administrativo desarrolla un Decreto Legislativo, sólo es necesario verificar que en sus considerandos se les cite o invoque de manera expresa. No se desconoce la utilidad práctica y necesaria del criterio formal, para este estudio inicial, pero en algunas ocasiones dicho esquema metodológico no es suficiente ni definitivo para establecer la procedencia del medio de control inmediato de legalidad, restándole efectividad a ese mecanismo excepcional de escrutinio judicial al actuar de la administración y,

en consecuencia, es necesario revisar integralmente el acto, para efectos de determinar si cumple este requisito.

Lo anterior, por cuanto lo significativo, a la hora de establecer si un acto administrativo desarrolla un Decreto Legislativo -cuando se está estudiando la procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad- es consultar si las motivaciones, si las consideraciones, si la propia decisión administrativa, se relaciona de manera directa e íntima con las materias que constituyen la causa de la declaratoria del Estado de Excepción, y por supuesto, con las temáticas reguladas en los Decretos Legislativos.

El cumplimiento de los presupuestos procesales referenciados, debe ser verificado en el primer auto del proceso, con el fin de establecer si en cada caso particular, es procedente o no, ejercer el juicio de legalidad de un acto administrativo a través del medio de control previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, y en virtud de ello, mediante providencia motivada, proceder a avocar su conocimiento en el evento en que se encuentren satisfechas dichas exigencias; de lo contrario, corresponde declarar de plano la improcedencia del control inmediato de legalidad. Pese a lo anterior, el magistrado sustanciador, luego de haber iniciado el proceso, puede declarar la improcedencia de dicho trámite procesal, en caso de advertir que el acto administrativo cuya legalidad se analiza no reúne los tres elementos señalados, esto, en cumplimiento de la obligación de ejercer un control de legalidad o saneamiento por no resultar viable proferir decisión de fondo.

METODOLOGÍA PARA DESARROLLAR EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Definida la procedencia del control inmediato de legalidad, y agotadas las etapas previstas en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el juez de lo contencioso administrativo -Consejo de Estado o Tribunales Administrativos- proferirá sentencia, en la cual declarará ajustado a derecho, o anulará total o parcialmente el acto estudiado. Sin embargo, ni el constituyente de 1991 ni el legislador, determinaron los elementos esenciales o criterios de valoración respecto de los cuales se debe centrar el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de naturaleza general dictados en desarrollo de Decretos Legislativos, a diferencia de lo que ocurre con el control automático de constitucionalidad de los Decretos Legislativos, en donde la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción trae expresamente definidos los criterios a la luz de los cuales se ejerce el escrutinio excepcional de constitucionalidad, por tal motivo, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, a través de distintos pronunciamientos se ha encargado de definir dichos aspectos.

Como primer punto para determinar el alcance del control inmediato de legalidad, esta Corporación ha estimado que, el mencionado juicio no puede guiarse por los mismos parámetros en virtud de los cuales la Corte Constitucional efectúa el control de constitucionalidad respecto de los Decretos Legislativos proferidos con ocasión de la declaratoria de Estados de Excepción, debido a la naturaleza distinta y particular de los actos objeto de control en cada procedimiento, en el entendido que, para determinar su constitucionalidad el alto tribunal constitucional debe confrontarlo con el texto superior en su integridad, circunstancia que se aleja del ámbito de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En ese orden, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha considerado en distintos pronunciamientos que, el control integral que el legislador exige para el proceso previsto en los

artículos 20 de la Ley 137 de 199 y 136 de la Ley 1437 de 201, cuya principal característica es la oficiosidad, no implica confrontar el acto administrativo respecto del ordenamiento jurídico en general, ni el análisis de todas las causales de nulidad, dada la complejidad que representaría dicho ejercicio, en ese orden, ha establecido que los parámetros para desarrollar el control automático de legalidad son de dos tipos, los formales y los materiales.

ASPECTOS FORMALES DEL ESTUDIO INMEDIATO DE LEGALIDAD: VERIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS DE VALIDEZ DEL ACTO

De acuerdo con el contexto planteado, esta Corporación, en su calidad de máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha señalado en reiterada jurisprudencia que, el eficaz ejercicio del control inmediato de legalidad requiere desarrollar un análisis tanto de aspectos formales como materiales del acto administrativo. Sobre el particular se ha considerado lo siguiente:

«...el control de legalidad que ejerce esta jurisdicción sobre los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción es integral, es decir, incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, al cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, **así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico**, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia de 23 de noviembre de 2010 se refirió al alcance del control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

«El control inmediato, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. Se debe, pues, analizar la existencia de **relación de conexidad** entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Asimismo, se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional.

Examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

De acuerdo con los pronunciamientos citados, se observa que, a juicio de esta Corporación el control formal de los actos administrativos que se debe efectuar en el marco del medio de control inmediato de legalidad, implica el análisis de aspectos concretos del acto tales como: i) la competencia del funcionario que lo expidió, ii) la veracidad de los motivos en que se fundó, iii) que su objeto sea lícito, iv) la legalidad de la finalidad que pretende alcanzar y v) su adecuación a las formalidades exigidas para su expedición.

Al establecer de manera clara y precisa que el control inmediato de legalidad, en cuanto a los aspectos formales del acto administrativo, implica un juicio o comprobación de aspectos

puntuales como la competencia, la motivación, el objeto, finalidad y los elementos formales propiamente dichos, la Sala pretende evitar posibles excesos por parte de los operadores judiciales al ejercer la oficiosidad propia del medio de control analizado, y brindar certidumbre sobre el particular a la comunidad jurídica en general, para, de esta forma propiciar el adecuado y eficaz ejercicio del proceso judicial previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 199 y 136 de la Ley 1437 de 201.

ASPECTOS MATERIALES DEL ESTUDIO INMEDIATO DE LEGALIDAD: CONEXIDAD Y PROPORCIONALIDAD

En lo referido al juicio de aspectos materiales que se debe efectuar en el ejercicio del medio de control inmediato de legalidad, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, de manera pacífica, a través de los pronunciamientos previamente citados, ha considerado que en desarrollo de dicha etapa se deben abordar dos componentes a saber: i) conexidad, y ii) proporcionalidad.

Así, esta Corporación ha entendido por conexidad, la necesaria correlación o correspondencia directa y específica, que debe existir entre las disposiciones adoptadas por el Ejecutivo a través del acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, y los fundamentos constitucionales invocados, el Decreto Declarativo del Estado de Excepción, y los Decretos Legislativos por medio del cual, se implementan medidas para superarlo.

En cuanto al análisis de la proporcionalidad de las medidas, se trae colación la definición del principio de proporcionalidad, efectuada por la Corte Constitucional mediante sentencia C-720 de 2007, en la cual, señaló:

«Este principio parte de la base de que el Estado sólo puede restringir los derechos fundamentales – como el derecho a la libertad personal - cuando tiene razones constitucionales suficientes y públicas para justificar su decisión. En efecto, en un Estado constitucional de Derecho, el poder público no es el titular de los derechos. Por el contrario, el Estado constitucional existe, esencialmente, para proteger y garantizar los derechos fundamentales de los cuales son titulares, en igualdad de condiciones, todas las personas. En este sentido, ningún órgano o funcionario público puede restringir los derechos fundamentales sino cuando se trata de una medida estrictamente necesaria y útil para alcanzar una finalidad constitucionalmente valiosa y cuando el beneficio en términos constitucionales es superior al costo que la restricción apareja. Cualquier restricción que no supere este juicio carecerá de fundamento constitucional y, por lo tanto, debe ser expulsada del mundo del derecho». (subrayas fuera de texto)

Ahora bien, al realizar el análisis de proporcionalidad, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la necesidad de analizar tres aspectos concretos, esto es: i) la idoneidad, ii) la necesidad y, iii) la proporcionalidad en sentido estricto. Sobre dichos aspectos, el referido órgano judicial dispuso:

«En cuanto al contenido del principio, la Corte Constitucional ha señalado que tres subprincipios o elementos dan forma a este patrón utilizado para establecer la exequibilidad de las medidas legislativas que limitan derechos fundamentales: (i) idoneidad, en cuya sede es preciso establecer la existencia de un fin constitucionalmente legítimo al cual se encuentre orientada la restricción objeto de control y, en segundo término, que el instrumento ideado –esto es, la restricción misma- resulte adecuado para la consecución de dicho propósito. (ii) Necesidad, momento en el

cual se analiza la eventual existencia de otros medios que supongan una limitación menos severa al derecho fundamental. (iii) Proporcionalidad en sentido estricto, en el cual se indaga por la relación entre los costos y los beneficios constitucionales que se obtienen con la medida enjuiciada» (Subrayas fuera de texto)

Así las cosas, a partir de las características y finalidad especiales del medio de control inmediato de legalidad señaladas en acápites antecedentes, y habiéndose determinado los aspectos que implica el estudio de proporcionalidad, estima la Sala que, el debido ejercicio del juicio de aspectos materiales de los actos administrativos de carácter general dictados por las distintas autoridades administrativas con ocasión de los Decretos Legislativos expedidos en los Estados de Excepción, en los términos de lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 199 y 136 de la Ley 1437 de 201, requiere un juicio de idoneidad, un juicio de necesidad y un juicio de proporcionalidad en estricto sentido, para lo cual, el operador judicial deberá tener en consideración los siguientes aspectos del acto enjuiciado:

- i. Idoneidad: corresponde determinar si las disposiciones normativas expedidas por los distintos entes administrativos en desarrollo de Decretos Legislativos se encuentran dirigidas a cumplir el propósito de tales normas dictadas en virtud de facultades extraordinarias, es decir, conjurar el estado de emergencia; además estas deben ser, adecuadas, idóneas o eficaces para tal efecto.
- ii. Necesidad: Se deberá definir si existen otros medios idóneos para desarrollar las medidas adoptadas por medio de Decretos Legislativos para conjurar el Estado de Excepción declarado, y si los otros medios existentes, suponen una restricción menos severa de los derechos fundamentales.
- iii. Proporcionalidad en estricto sentido: Incumbe en este punto establecer si a través del acto administrativo de carácter general materia de análisis, se crea un conflicto entre principios o derechos, y de ser así, se deberá establecer si los beneficios resultan superiores a la afectación que se genera a estos.

Entonces, del recuento normativo, jurisprudencial y doctrinal desarrollado en este proveído, considera esta Sala de decisión que, para el correcto ejercicio del control inmediato de legalidad, se deberá: i) analizar los aspectos formales del acto administrativo, esto es, la competencia, motivación, objeto, finalidad y las formalidades propiamente dichas; y ii) realizar un juicio de los aspectos materiales esto es: 1) la conexidad y 2) la proporcionalidad, etapa en la que además se verificará la idoneidad, y la necesidad.

EL CASO EN CONCRETO

Una vez definidas las características y elementos fundamentales del medio de control inmediato de legalidad, la Sala abordará el correspondiente juicio automático y oficioso de las Resoluciones 230 de 14 de abril y 241 de 23 de abril de 202

expedidas por el Secretario General del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES-; en aplicación de la metodología expuesta en acápites antecedentes, para lo cual, se tendrá en cuenta los argumentos invocados por los intervinientes, tanto para defender su legalidad como para solicitar su anulación.

Reitera la Sala que, los actos administrativos en cuestión son pasibles de ser revisados a través del control inmediato de legalidad, dado que, reúnen los presupuestos procesales para tal efecto, de conformidad con lo expuesto en autos de 8 de julio y 3 de septiembre de 2020, por medio del

cual, la Consejera Sustanciadora del proceso avocó el conocimiento de la citada norma para su estudio de legalidad al estimar que se trata de un acto administrativo de naturaleza general, expedido en ejercicio de funciones administrativas y que además, tiene por finalidad, desarrollar los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.

Por lo anterior, la Sala no abordará en esta ocasión el estudio de procedibilidad del control inmediato de legalidad, dado que dicho aspecto ya fue desarrollado en extenso en las etapas previas del proceso. En consecuencia, corresponde verificar la existencia de vicios o irregularidades que afecten los aspectos formales de las Resoluciones 230 de 14 de abril y 241 de 23 de abril de 2020

, y definir si las medidas adoptadas cumplen con el criterio de proporcionalidad.

VERIFICACIÓN DE LOS ASPECTOS FORMALES DE RESOLUCIONES 230 DE 14 DE ABRIL Y 241 DE 23 DE ABRIL DE 2020

Previo a determinar la posible existencia de vicios o irregularidades que afecten la validez de las Resoluciones 230 de 14 de abril y 241 de 23 de abril de 2020

, observa la Sala del texto de los citados actos administrativos, que estos fueron expedidos por el Secretario General del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES-, con el objeto de adoptar la siguiente medida transitoria y concreta, dirigida a conjurar el Estado de Emergencia generado por el coronavirus COVID-19:

Suspender los términos procesales en los procesos disciplinarios que se adelantan en la Secretaría General del ICFES, a partir del 14 de abril de 2020, hasta tanto permanezca vigente la medida de aislamiento preventivo obligatorio ordenada por el Presidente de la República (artículo 1° de la Resolución 230 de 14 de abril de 2020 y artículo 1° de la Resolución 241 de 23 de abril de 2020)

COMPETENCIA DEL SECRETARIO GENERAL DEL ICFES PARA PROFERIR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ANALIZADOS

Con el fin de expedir la normativa en cuestión, el Secretario General del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES- invocó el Decreto 5014 de 2000 y la Ley 734 de 2000.

Al respecto, es necesario precisar que de acuerdo con lo consagrado en el artículo 12 de la Ley 1324 de 2000, desde el punto de vista orgánico, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES- es «una Empresa estatal de carácter social del sector Educación Nacional, entidad pública descentralizada del orden nacional, de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional». Así mismo, mediante la norma ibídem, el legislador dispuso que la citada entidad pública de naturaleza especial tiene por objeto, ofrecer el servicio de evaluación de la educación en todos sus niveles y adelantar investigación sobre los factores que inciden en la calidad educativa, con la finalidad de ofrecer información para mejorar la eficacia de la educación.

Por otra parte, la Ley 1324 de 2009 y su Decreto Reglamentario 5014 de 2000, establecieron que la dirección y administración del ICFES está a cargo de la Junta Directiva y el Director General, con el apoyo de los demás órganos previstos en los estatutos, dentro de estos, la Secretaría General, en cabeza de un Secretario General, cuyo principal propósito según el Manual

Específico de Funciones y de Competencias Laborales, es «dirigir, definir, implementar y controlar el desarrollo de las políticas administrativas, financieras, del talento humano, del control interno disciplinario, de la administración de bienes y servicios y de la contratación dentro de la Entidad, para el cumplimiento de la misión y objetivos institucionales, de acuerdo a la normatividad vigente y a las indicaciones del jefe inmediato».

Aunado a lo expuesto, se observa que conformidad con el artículo 15 del Decreto 5014 del 200, corresponde a la Secretaría General del ICFES, entre otras funciones, las siguientes:

«Artículo 15. secretaría general. Son funciones de la Secretaría General, las siguientes:

1. Asesorar al Director General en la formulación de políticas, normas, conceptos y procedimientos para la administración de los recursos humanos, físicos y financieros de la empresa.
2. Establecer, dirigir, coordinar y controlar las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos físicos, financieros y el talento humano de la empresa, con criterios de eficiencia y eficacia.
3. Gestionar, administrar y controlar el servicio y trámites con los ciudadanos.

(...)

5. Dirigir y coordinar lo relacionado con la primera instancia de los procesos disciplinarios de los servidores de la empresa, de conformidad con las normas vigentes. (subrayas fuera de texto para destacar)

(....)»

Ahora bien, de los documentos allegados al expediente por el -ICFES- a través de la intervención realizada en el presente asunto, se observa que el señor **Ciro González Ramírez**, fue nombrado y posteriormente posesionado en el cargo de Secretario General Grado 03 de la Secretaría General a través de la Resolución 140 de 24 de febrero de 2020 y el Acta de Posesión N°. 15 de 25 de febrero del mismo año, respectivamente.

En virtud de lo anterior, concluye la Sala que el señor **Ciro González Ramírez**, suscribió los actos administrativos objeto del presente proceso de Control Inmediato de Legalidad, esto es, las Resoluciones 230 de 14 de abril y 241 de 23 de abril de 2020, en su calidad de Secretario General del ICFES, y en ejercicio de las facultades legales y reglamentarias de establecer, dirigir, coordinar las políticas y procedimientos para la administración de los recursos físicos, financieros y el talento humano de la entidad; de gestionar los servicios y trámites con los ciudadanos y además, de dirigir coordinar lo relacionado con los procesos disciplinarios promovidos por la entidad.

Así las cosas, en cuanto a la competencia del funcionario que intervino en la expedición de los actos administrativos analizados, no se observan vicios o irregularidades que puedan generar su anulación.

OBJETO, MOTIVACIÓN Y FINALIDAD DE LAS RESOLUCIONES 230 DE 14 DE ABRIL Y 241 DE 23 DE ABRIL DE 2020.

De la lectura integral de las normas estudiadas en esta providencia, se observa con claridad que a

través de estas, en términos generales, se ordenó la suspensión de los términos procesales en las actuaciones disciplinarias adelantadas ante la Secretaría General del ICFES, desde el 14 de abril de 2020, hasta que el Presidente de la República ordene levantar la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada con ocasión de la propagación del COVID-19 en el territorio nacional.

En ese sentido, las disposiciones transitorias analizadas están fundamentadas en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de adoptar medidas extraordinarias para conjurar los efectos de negativos generados por la propagación del coronavirus COVID-19.

Aunado a lo anterior, la expedición de las Resoluciones 230 de 14 de abril y 241 de 23 de abril de 2020

, por parte del Secretario General del ICFES obedece a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 491 de 202, en cuanto ordenó la suspensión de los términos de las actuaciones disciplinarias tramitadas ante la Secretaria General de la citada entidad. Así, el objeto de los actos administrativos estudiados, esto es, garantizar el debido proceso de los sujetos procesales que intervienen en los procesos disciplinarios, está respaldado por normas de naturaleza superior que gozan de absoluta vigencia. Por tanto, sobre el aspecto estudiado, no se advierten irregularidades que generen la nulidad de los actos administrativos analizados.

En lo referido a la motivación, considera esta Corporación que los actos administrativos «sub iudice» cuenta con el respaldo fáctico y jurídico para la adopción de la medida ordenada de suspensión de términos en los procesos disciplinarios tramitados por el ICFES, como pasa a mostrarse de manera esquemática:

Medida que se adopta mediante la Resolución 230 de 14 de abril de 2020	Motivación
<p>Suspensión de los términos procesales en las actuaciones disciplinarias que se adelantan en la Secretaría General del ICFES entre el 14 y el 27 de abril de 2020.</p>	<p>(...)Que, el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, por el cual se adoptaron las medidas de urgencia para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades, <u>dispuso en su artículo 6o. que:</u></p> <p>“Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social <u>las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.</u> La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.</p> <p>(...) Durante el término que dure la suspensión y hasta</p>

	<p><u>el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.”</u> (...) Que, el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, ordenó el “Aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.”</p> <p>Que, en virtud de lo anterior, se suspenderán los términos de los procesos disciplinarios que cursan actualmente en la Secretaría General del Icfes, desde el 14 hasta el 27 de abril 2020 inclusive.</p>
Medida que se adopta mediante la Resolución 241 de 23 de abril de 2020	Motivación
<p>Prórroga en la suspensión de los términos procesales en las actuaciones disciplinarias que se adelantan en la Secretaría General del ICFES, decretada por la Resolución 230 de 14 de abril de 2020, hasta tanto el presidente la de república ordene la terminación del aislamiento preventivo obligatorio.</p>	<p>Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante el Decreto 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.</p> <p>Que en atención a lo anterior, mediante la Resolución 00197 del 16 de marzo de 2020, se decidió suspender los términos procesales a partir del 16 y hasta el 31 de marzo de 2020, en los procesos que se adelantan en la Secretaría General del ICFES.</p> <p>Que el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, ordenó el “Aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19”.</p> <p>Que el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, por el cual se adoptaron las medidas de urgencia para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades, dispuso en su artículo 6°, (...)</p>

Que en atención de lo anterior, mediante la Resolución 000215 del 01 de abril de 2020, se suspendieron los términos procesales a partir del 01 y hasta el 13 de abril de 2020, en los procesos disciplinarios que se adelantan en la Secretaría General del Icfes.

(...)

Que en atención a lo anterior, mediante la Resolución 000230 del 14 de abril de 2020, se suspendieron los términos procesales a partir del 14 y hasta el 27 de abril de 2020, en los procesos disciplinarios que se adelantan en la Secretaría General del Icfes.

Que el doctor Iván Duque Márquez, Presidente de la República, impartió el 21 de abril de los corrientes, nuevas directrices en el sentido de ampliar el periodo de aislamiento preventivo desde el 28 de abril hasta el 11 de mayo de 2020.

Que con fundamento en la emergencia sanitaria que actualmente afronta el país, el Presidente de la República progresivamente ha ordenado la ampliación de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, dependiendo del avance de esta coyuntura.

Que en virtud de lo anterior, se prorrogará la suspensión de los términos procesales de las actuaciones disciplinarias que cursan en la Secretaría General del Icfes, hasta tanto el Presidente de la República ordene la terminación de la medida de aislamiento preventivo obligatorio.

Estima la Sala, de acuerdo con la lectura del anterior esquema, que la Resolución 241 de 23 de abril de 202

, proferida por el Secretario General del ICFES se encuentra debidamente motivada, tanto en sus fundamentos jurídicos, como de hecho, contrario a lo expuesto por la Universidad Externado de Colombia en su intervención. Al respecto, es necesario indicar que, la Sala considera desacertada la afirmación del citado interviniente en la que señala que, el mencionado acto administrativo carece de fundamentos fácticos y solo consta de consideraciones del orden jurídico, pues, los hechos que dieron lugar a la prórroga de la medida de suspensión de los términos procesales en los trámites disciplinarios establecida por la Resolución 230 de 14 de abril de 202, consisten en la expedición de nuevas directrices por parte del Presidente de la República para conjurar los efectos negativos causados por el COVID-19 por medio de Decreto 593 de 24 de abril de 202, dentro de estas, la ampliación del aislamiento preventivo obligatorio. Así, a pesar de que tal fundamento consiste en la expedición de una nueva norma, este no puede considerarse como un elemento únicamente jurídico, sino también fáctico, por cuanto dicha disposición implicó un

nuevo escenario que impide a los sujetos procesales en las actuaciones disciplinarias ejercer de manera efectiva y eficaz sus garantías procesales, esto al limitar su locomoción y acceso a las sedes físicas del ICFES y a las piezas procesales requeridas para tal efecto, que generó la necesidad de prorrogar en el tiempo la medida de que trata la citada Resolución 230 de 14 de abril de 202.

Finalmente, en cuanto a la finalidad de las medidas generales impartidas por medio de los actos administrativos sujetos al presente control inmediato de legalidad, estima la Sala que, estas se encuentran dirigidas a evitar o prevenir el mayor contagio de la población por el coronavirus COVID-19 y con ello, conjurar los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia sanitaria y emergencia económica, social y ecológica por el Gobierno Nacional, y de ese modo, garantizar el cumplimiento de principios y derechos constitucionales como el debido proceso y el derecho a la defensa de los sujetos procesales en las actuaciones disciplinarias adelantadas ante el ICFES. En ese contexto, las Resoluciones 230 de 14 de abril y 241 de 23 de abril de 202

, pretenden la efectividad de los fines esenciales del Estado previstos en el artículo 2º de la Constitución de Polític

. Entonces, las normas en cuestión tienen como fin la garantía del interés general, en consecuencia, no se evidencia beneficio o provecho oculto e ilegítimo por parte del funcionario que intervino en su expedición.

VERIFICACIÓN DE LOS DEMÁS REQUISITOS FORMALES

Analizadas las normas en cuestión, encuentra la Sala que para su expedición se dio cumplimiento al procedimiento establecido para tal fin, en el sentido de que, fueron proferidas en virtud de las directrices y potestades establecidas a través de los Decretos Legislativos expedidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto Declarativo 417 de 17 de marzo de 202.

Adicionalmente, se evidencia que las Resoluciones 230 de 14 de abril y 241 de 23 de abril de 202 fueron publicadas en la página

[wehttps://www2.icfesinteractivo.gov.co/Normograma/docs/resolucion_icfes_0230_2020.htm](https://www2.icfesinteractivo.gov.co/Normograma/docs/resolucion_icfes_0230_2020.htm)

del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES-, en los términos del artículo 65 de la Ley 1437 de 201, es decir, que cumplió a cabalidad con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.

Aunado a lo expuesto, la Sala encuentra que los actos administrativos objeto del presente asunto, reúnen los demás elementos formales de todo acto administrativo, identificados por la doctrina especializada, tales como: el encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias reguladas, la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien lo suscrib.

Entonces, del análisis de los elementos de formales de las Resoluciones 230 de 14 de abril y 241 de 23 de abril de 202

, no se advierten vicios o irregularidades de forma o en el procedimiento de expedición que puedan afectar su legalidad, en ese orden se concluye que, en cuanto a los aspectos formales, los actos administrativos mencionados se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico.

ESTUDIO DE ASPECTOS MATERIALES DE LAS RESOLUCIONES 230 DE 14 DE ABRIL Y 241 DE 23 DE ABRIL DE 2020

De acuerdo con la metodología expuesta por la Sala en apartes antecedentes, una vez verificada la inexistencia de vicios que afecten la validez de alguno de los elementos formales de los actos administrativos analizados, corresponderá al juez del control inmediato de legalidad, estudiar los aspectos materiales determinados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, esto es, conexidad, y proporcionalidad.

ESTUDIO DE CONEXIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ANALIZADOS

Compete a esta Sala de Decisión definir la existencia de correlación o correspondencia directa entre las medidas adoptadas mediante las normas objeto del presente análisis, con las causas que dieron lugar a la declaratoria de Estado de Excepción y el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 202, en los cuales se encuentran sustentadas.

Se aclara, que si bien los actos administrativos analizados fueron motivados además, en normas de naturaleza ordinaria como la Resolución 385 de 12 de marzo de 202, el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 y el Decreto 531 de 8 de abril de 2020, el presente estudio de conexidad no tendrá en cuenta dichas disposiciones, por cuanto, no desarrollan facultades extraordinarias conferidas a las autoridades administrativas con ocasión de la declaratoria de Estado de Excepción y, en ese sentido, escapa a la naturaleza o finalidad del medio de control inmediato de legalidad.

Ahora bien, se reitera que con la expedición de las Resoluciones 230 de 14 de abril y 241 de 23 de abril de 202, el Secretario General del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES- suspendió los términos procesales de los procesos disciplinarios promovidos ante la mencionada entidad a partir del 14 de abril de 2020 y hasta que el Presidente de la República ordene la terminación de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio adoptadas como directrices para mitigar los efectos negativos generados por la propagación del COVID-19 en todo el territorio nacional.

Por otra parte, se destaca que con la expedición del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 202, el Gobierno Nacional pretende proteger los derechos a la vida y la salud de servidores públicos, contratistas, particulares que ejercen funciones públicas y usuarios de los servicios prestados por las entidades estatales, ante los riesgos generados por la propagación del coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional, al implementar mecanismos de aislamiento social, trabajo en casa y atención al público a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y autorizar la suspensión de términos procesales en actuaciones administrativas y jurisdiccionales durante la vigencia del estado de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y la Protección Social, como se observa en los considerandos y en el artículo 6° de dicha disposición, en cuanto señala que «Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.»

En efecto, de la confrontación del contenido de Resoluciones 230 de 14 de abril y 241 de 23 de abril de 202, y el artículo 6° del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, se observa de manera palmaria y sin que resulte necesario la realización de un juicio más exhaustivo, la

correlación o coordinación directa entre las medidas implementadas mediante las normas sometidas al presente control de legalidad y el decreto de naturaleza extraordinaria en que aquellas se encuentran fundamentadas, pues, mientras que éste autorizó la suspensión de los términos procesales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, a través de aquellas se adoptaron las medidas concretas para la ejecución de dicho mandato.

Así las cosas, se colige que, las normas objeto del proceso de la referencia, expedidas por el Secretario General del ICFES con la finalidad de suspender de manera transitoria los términos procesales en las actuaciones administrativas disciplinarias adelantadas ante la Secretaría General de la mencionada entidad, guardan relación directa con el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, que en su artículo 6° autorizó, la citada suspensión de términos, en ese orden se encuentran ajustadas al criterio de conexidad que es el primer aspecto material que se analiza en desarrollo del medio de control inmediato de legalidad.

ESTUDIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS RESOLUCIONES 230 DE 14 DE ABRIL Y 241 DE 23 DE ABRIL DE 2020

La Sala abordará el análisis de proporcionalidad de las de Resoluciones 230 de 14 de abril y 241 de 23 de abril de 2020 proferidas por el Secretario General del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES-, para tal efecto se efectuarán dicho análisis, agrupando los artículos de las normas en cuestión que regulan aspectos similares.

ESTUDIO DE PROPORCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1° DE LA RESOLUCIÓN 230 DE 14 DE ABRIL DE 2020 Y DEL ARTÍCULO 1° DE LA RESOLUCIÓN 241 DE 23 DE ABRIL DE 2020

A través del artículo 1° de la Resolución 230 de 14 de abril, el Secretario General del ICFES ordenó suspender los términos procesales de los procesos disciplinarios adelantados en la Secretaría General de la mencionada entidad entre el 14 y el 27 de abril de 2020. Por su parte, el artículo 1° de la Resolución 241 de 23 de abril de 2020, dispuso prorrogar la suspensión de términos antes señalada hasta el levantamiento de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio por parte del Presidente de la República. A juicio de esta Sala, los artículos mencionados superan el juicio de proporcionalidad por las razones que a continuación se desarrollan.

De acuerdo con lo expuesto en acápites antecedentes de esta providencia, el estudio de idoneidad como parte del juicio de proporcionalidad exigido en el desarrollo del medio de control inmediato de legalidad, evalúa la efectividad o eficacia de las normas objeto del proceso, para superar el Estado de Excepción. En ese orden, se considera que los citados actos administrativos, al suspender de manera transitoria los términos procesales en los procesos disciplinarios adelantados ante la Secretaría General del ICFES, garantiza el cumplimiento de las medidas de distanciamiento social recomendado por las autoridades sanitarias y considerado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), como la medida más eficaz para evitar la mayor cantidad de contagios de COVID-19 y su vertiginosa propagación en la población debido a su alto grado de transmisibilidad, por cuanto, evita la interacción directa o personal entre los servidores públicos, contratistas y usuarios, necesaria y recurrente en la dinámica del servicio público en condiciones de normalidad, al exigir el manejo de expedientes y documentos en general, realización de reuniones, audiencias, recudo probatorio y acercamiento a sedes físicas de la entidad.

Así, las medidas analizadas pretenden salvaguardar los derechos fundamentales a la vida y salud de los servidores públicos, contratistas y usuarios del ICFES ante los inminentes riesgos generados por causa de la propagación del COVID-19. Por consiguiente, las disposiciones materia de análisis resultan adecuadas para superar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional con ocasión de la pandemia declarada por la OMS el 11 de marzo de 2020.

El estudio de necesidad como parte del juicio de proporcionalidad pretende determinar la existencia de otros medios efectivos para lograr la misma finalidad que busca alcanzar la norma objeto de análisis, y si éstos, suponen restricciones menos lesivas a derechos fundamentales. Al respecto, encuentra la Sala que ante la ausencia de vacunas científicamente avaladas y demás medidas farmacológicas, el distanciamiento social constituye un método efectivo avalado y recomendado por las autoridades sanitarias para contener la propagación del COVID-19, motivo por el cual, la adopción de medidas como la suspensión de términos procesales en actuaciones en las cuales, se requiera la interacción entre personas y en instalaciones o espacios comunes, resultan necesarias para el acatamiento estricto de dichas recomendaciones, en ese orden, se considera que las normas analizadas se ajustan al criterio de necesidad.

Entonces que las normas objeto de esta providencia no vulneran principios o derechos fundamentales, ni enervan los deberes de la administración pública o garantías relacionadas con el debido proceso administrativo, contrario a ello, garantizan los derechos a la vida y salud de los sujetos procesales que intervienen en las actuaciones administrativas disciplinarias promovidas ante la Secretaría General del ICFES, dado que, evita los riesgos de contagio y propagación del COVID-19 generados por las actividades requeridas para la ejecución de sus funciones en tiempos de normalidad. Aunado a lo expuesto, la medida de suspensión de términos en cuestión, impide que se produzcan eventuales abusos o actuaciones arbitrarias por parte de funcionarios encargados del ejercicio de la función disciplinaria, al expedir decisiones sin que se garantice a los interesados el acceso efectivo al expediente y demás elementos procesales, los cuales se encuentran limitados por las medidas de aislamiento preventivo obligatorio proferidas por el gobierno nacional y demás disposiciones que puedan afectar la movilidad y locomoción de los ciudadanos en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por causa del COVID-19.

Es pertinente agregar que, la jurisprudencia reciente de esta Corporación también ha destacado la importancia de la medida de suspensión de términos administrativos, principalmente en los procesos disciplinarios, como garantía del debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior. Sobre este tema, en sentencia de 2 de julio de 2020 dictada en el proceso 2020-0140, se indicó:

«[L]a suspensión temporal o transitoria de términos, garantiza para las partes involucradas en el trámite de los procesos disciplinarios [...], en condiciones de igualdad, que ninguna de ellas se beneficie o tenga algún provecho de la situación de crisis generada por la pandemia, situación que se agravaría al no tomar la medida, obligando tanto a los funcionarios de la entidad que fallan tales procesos, como a los interesados, a concurrir a la entidad para evitar el vencimiento de términos, so pena de incurrir en una falta disciplinaria o de perder el proceso por falta de defensa técnica».

Por último, es importante destacar que la vigencia de las medidas en estudio fueron condicionadas «**hasta tanto el Presidente de la República ordene la terminación del aislamiento preventivo obligatorio**», que llegó hasta las cero horas (00:00) del 1° de septiembre pasado, por orden del Decreto 1076 de 28 de julio de 2020. Al respecto, esta Sala Especial de Decisión considera, al igual que la Sala Especial Nro. 1, en el expediente 11001-03-15-000-

2020-01427-00 que «la medida de suspensión no puede quedar vinculada temporalmente a la duración de la medida de aislamiento social obligatorio, pues, [...] esta se adoptó a través de facultades ordinarias del Presidente de la República. En tal virtud, si bien existe un ámbito de autonomía de las entidades para definir la temporalidad de la suspensión de términos, lo cierto es que, en todo caso, no es posible vincular la vigencia de esa medida con la de un decreto ordinario, pues podría llegar a presentarse el eventual supuesto de que la medida de aislamiento social obligatorio tuviera una duración superior a la de la emergencia sanitaria o se tuviera que volver a decretar en el territorio nacional en cualquier momento y, por tanto, quedaría la duda de si los términos se podrían volver a suspender o estarían suspendidos durante la duración de esta medida de orden público ordinaria. Como consecuencia, la Sala considera que lo más adecuado es dejar la vigencia condicionada a lo establecido en el propio Decreto Legislativo 491 de 2020, esto es, que la suspensión de términos solo podrá mantenerse hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social», y así se señalará en la parte resolutive de esta providencia.

De acuerdo con lo expuesto, la suspensión de los términos procesales de las actuaciones disciplinarias a cargo de la Secretaría General del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES-, resulta idónea y eficaz para limitar las posibilidades de propagación del virus del COVID-19, protegerlos derechos a la vida y la salud, y para garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa de los sujetos procesales que intervienen en estos procesos; lo cual sin lugar a dudas, contribuye a superar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020.

Finalmente, se resalta que, la Sala Veintisiete (27) Especial de Decisión del Consejo de Estado, a través de sentencia de 9 de septiembre de 202, declaró la legalidad de la medida de suspensión de términos de los procesos disciplinarios decretada por el Secretario General del ICFES por medio de la Resolución 215 de 1 de abril de 202, que constituye unidad de materia con las normas analizadas en la presente providencia, debido a que regulan el mismo asunto, al considerar que tal disposición es proporcional a la gravedad de los hechos que dieron lugar a su expedición, al respecto indicó:

«Sobre la vigencia del precepto es necesario aclarar que ella no fue señalada en forma discrecional o arbitraria por el ICFES, sino que obedece a lo dispuesto por el Decreto Legislativo, declarado exequible y que es el desarrollado, el cual estableció que la suspensión operaría “Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria, declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social” y la razón de ser de ello es que las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, las de toque de queda en algunas ciudades del país y la imposibilidad de acceder en forma presencial a las oficinas de la entidad impedirían realizar los servicios o funciones que no pueden ser efectuados en línea o para los cuales no se tienen mecanismos que aseguren el acceso por parte de los interesados.

En esta perspectiva, al no depender la vigencia de la medida únicamente del acto administrativo que se estudia o de la voluntad del ICFES, sino de aquel que se desarrolla, cuya sentencia de constitucionalidad hizo tránsito a cosa juzgada, se evidencia que la Resolución No. 000215 de 2020 supera el juicio de proporcionalidad porque, de un lado, la medida adoptada es transitoria, no tiene vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico y, por otra parte, no limita o restringe derechos y garantías constitucionales y, si bien es cierto, implica la suspensión de los procesos disciplinarios que se adelantan contra los servidores del ICFES, ello resulta

proporcional para garantizar los derechos fundamentales al debido proceso y a la salud de los destinatarios de la norma que son los sujetos procesales de esas actuaciones y los funcionarios encargados de la sustanciación, así como el secretario general en su calidad de director de la actuación, responsable de adelantar el debido proceso y fallar los asuntos.»

Por los motivos expuestos, la Sala concluye, que el artículo 1° de la Resolución No. 230 de 14 de abril de 202, y el artículo 1° de la Resolución 241 de 23 de abril de 202 se encuentran acordes con el criterio de proporcionalidad y por consiguiente, se ajustan a derecho; haciendo la salvedad, que la legalidad del artículo 1° de la Resolución 241 de 23 de abril de 202 se condiciona a que la medida de suspensión de términos en las actuaciones administrativas y la vigencia del acto administrativo dependerán de la duración de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, conforme lo prevé el Decreto Legislativo 491 de 2020.

24. ESTUDIO DE PROPORCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 2° DE LA RESOLUCIÓN 230 DE 14 DE ABRIL DE 2020 Y EL ARTÍCULO 2° DE LA RESOLUCIÓN 241 DE 23 DE ABRIL DE 2020

El artículo 2° de la Resolución 230 de 14 de abril de 2020 y el artículo 2° de la Resolución 241 de 23 de abril de 202, respectivamente, establecen que, la consecuencia jurídica de la medida de suspensión transitoria de los términos procesales en las actuaciones administrativas disciplinarias adelantadas por la Secretaría General del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES- es la interrupción de los términos de caducidad y prescripción en los mencionados trámites.

Al respecto, la Sala considera pertinente señalar que la interrupción y la suspensión de la caducidad o prescripción constituyen figuras jurídico-procesales con alcances y efectos jurídicos totalmente diferentes, dado que, la primera implica que el plazo deja de transcurrir por motivos previstos en la ley, y su cómputo reinicia de manera integral o desde su inicio, dejando sin efecto el tiempo que había transcurrido, mientras que la segunda, consiste en la suspensión de un plazo y se reanuda desde el mismo punto en el que se encontraba, no se retrotrae a su iniciación. En este punto, vale la pena mencionar, que los artículos 2530 y 2536 del Código Civil (modificados por los artículos 3 y 8 de la Ley 791 de 2002, aplicables a los asuntos disciplinarios por remisión expresa del artículo 21 de la Ley 734 de 2002 señalan con claridad, que «la prescripción ordinaria puede suspenderse sin extinguirse; en ese caso, cesando la causa de la suspensión, se le cuenta al poseedor el tiempo anterior a ella, si alguno hubo», mientras que «una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término». Al respecto, la Sala Especial de Decisión Nro. 4 del Consejo de Estado, en sentencia de 14 de julio de 202 al estudiar la interrupción de los términos de caducidad y prescripción como consecuencia de la suspensión de términos en diferentes trámites y procesos administrativos con ocasión de la pandemia del COVID-19, indicó lo siguiente:

«(...) Y es que procesalmente, la concepción y alcance de las figuras de la suspensión y de la interrupción presentan una diferencia abismal en cuanto a su efecto temporal, como con claridad lo dijo Carnelutti: “La diferencia entre suspensión e interrupción está en que una vez causado el impedimento el término suspendido vuelve a correr por la parte que aún le resta, mientras que el término interrumpido vuelve a correr por toda su extensión entera”.

Asimismo, la doctrina procesal especializada ha manifestado:

“Estos dos fenómenos tocan con las vicisitudes que pueden darse en los eventos previstos en los incisos cuarto y quinto del art. 118 del CGP, el primero de los cuales consagra **la interrupción** del término hipótesis en la cual el plazo corrido deja de contarse y, de ser el caso, volverá a correr íntegramente el mismo, mientras que en el evento de **la suspensión** el término que había corrido mantiene sus efectos pero se suspende su cómputo para reanudarlo posteriormente en lo que faltó. (Negrilla y subrayas fuera de texto)

De lo reproducido, se colige que se trata de institutos jurídicos que guardan un punto denominador común, pero a la vez una distinción clara en cuanto a las consecuencias que acarrear.

En lo que atañe al rasgo común, se afirma que tanto la interrupción como la suspensión son conceptos operantes en el marco de términos legales cuyo conteo ha sido iniciado y debe ser detenido, producto de la presentación de recursos, peticiones, solicitudes, o incluso situaciones excepcionales, como sucede en el caso del coronavirus.

Empero, y en cuanto a sus efectos, la interrupción deja sin efecto el plazo legal transcurrido efectivamente hasta allí, ordenando, por contera, su cómputo íntegro. Por el contrario, la suspensión otorga valía al periodo ya contabilizado, reanudándolo solo por el plazo que rest.»

Aclarado el aspecto mencionado, es importante resaltar que, para abordar el estudio de esta medida, se debe tener en cuenta que, el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, en su artículo 6° habilitó a las autoridades para ordenar la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, a través de acto administrativo motivado y únicamente mientras dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Ahora bien, en lo relacionado con el efecto que dicha suspensión pudiera tener respecto de los fenómenos de la caducidad y la prescripción, esta norma dispuso que «durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.»

Así, del aparte mencionado del artículo 6° del Decreto Legislativo 491 de 2020, se colige que, al señalar que durante la suspensión de los términos procesales en las actuaciones administrativas o jurisdiccionales no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza, dicha norma hace referencia a la figura procesal de la suspensión, esto es, que al reanudarse los términos procesales suspendidos, el cómputo de la prescripción, caducidad y firmeza se entienden igualmente reanudados desde el estado en que se encontraban al momento en que entró en vigencia la medida excepcional y transitoria de la suspensión de que trata la norma ibídem.

En ese orden, al realizar el juicio de idoneidad de la medida referenciada en el presente acápite, consistente en interrumpir los términos de caducidad y de prescripción en los procesos disciplinarios a cargo de la Secretaría General del ICFES, la Sala considera que la misma no es adecuada, idónea y eficaz para conjurar el Estado de Emergencia, toda vez que excede los parámetros de las normas en que se fundamenta.

Al respecto, se tiene que en la motivación del artículo enjuiciado -expuesta en el numeral 18.- e esta providencia-, se relacionan el Decreto Declarativo 417 de 17 de marzo de 2020 -por medio del cual el Presidente de la República estableció el Estado de Emergencia por el COVID-19-, al igual que el Decreto Legislativo 491 de 2020, -mediante el cual el Gobierno Nacional adoptó medidas de urgencia sobre la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas-,

los cuales no mencionan en ninguno de sus apartados la hipótesis de la interrupción de términos, sino que se limitan a señalar la posibilidad de ordenar su suspensión. De este modo, es evidente que la interrupción de los fenómenos de caducidad y prescripción en las actuaciones disciplinarias que cursan en la Secretaría General del ICFES, no tienen efectividad alguna para conjurar el estado de anormalidad decretado por el Gobierno Nacional, dado que, no existe mandato legal o reglamentario que habiliten a la autoridad administrativa para tal fin.

En cuanto a la necesidad de la medida, es importante resaltar que si bien es claro que la finalidad perseguida por la disposición analizada, es evitar que se configuren los fenómenos de la caducidad y de la prescripción mientras se encuentra vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, ante la imposibilidad de adelantar los procesos disciplinarios por medios tecnológicos, conforme a los parámetros legalmente establecidos, este objetivo puede ser cumplido a través de la suspensión de los términos administrativos y judiciales, de acuerdo con lo expuesto en los Decretos 417 y 491 de 2020. Por lo tanto, tampoco supera el juicio de necesidad.

Así, del anterior estudio se concluye que la medida en cuestión resulta desproporcionada, por cuanto implica que los términos de caducidad y prescripción de las actuaciones disciplinarias deban ser contabilizados nuevamente, pues como viene expuesto, la interrupción causa que el término vuelva a correr en su integridad. Por lo tanto, es claro que la interrupción de estos fenómenos afectaría el derecho al debido proceso de los sujetos implicados en los procesos disciplinarios que cursan en la Secretaría General del ICFES.

En virtud de lo expuesto, la Sala declarará la nulidad de la expresión «interrupción» contenida en el artículo 2° de la Resolución 230 de 14 de abril de 2020 y el artículo 2° de la Resolución 241 de 23 de abril de 2022. En ese sentido, se declarará ajustado a derecho el resto del texto de las normas mencionadas en el entendido que, los términos de caducidad, prescripción y firmeza dentro de las actuaciones disciplinarias adelantadas ante la Secretaría General del ICFES, suspendidas de manera transitoria por las resoluciones analizadas, se entienden afectados por la figura jurídica de la suspensión.

Finalmente, estima la Sala que el artículo 3° de la Resolución 230 de 14 de abril de 2020 y el artículo 3° de la Resolución 241 de 23 de abril de 2022, que respectivamente, ordenan la publicación de los mencionados actos administrativos en la página web del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ICFES, se encuentran acorde con el resto del articulado de dichas disposiciones, y los plazos establecidos en los Decretos Legislativos 417 y 491 de 2020, por lo que, sin mayores elucubraciones se declararán ajustados a derecho.

Aclara la Sala que, como lo ha reiterado esta Corporación en su jurisprudencia, «si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico», por lo cual los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

En mérito de lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a través de su Sala Especial de Decisión Nro. 10, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO. DECLARAR que los artículos 1° y 3° de la Resolución 230 de 14 de abril de 202, y los artículos 1° y 3° de la Resolución 241 de 23 de abril de 202 expedidas por el Secretario General del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES-, se encuentran ajustados a derecho; haciendo la salvedad, que la legalidad del artículo 1° de la Resolución 241 de 23 de abril de 202 se condiciona a que la medida de suspensión de términos en las actuaciones administrativas y la vigencia del acto administrativo dependerán de la duración de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. conforme lo prevé el Decreto Legislativo 491 de 2020.

SEGUNDO. DECLARAR LA NULIDAD de la expresión «interrupción» contenida en el artículo 2° de la Resolución 230 de 14 de abril de 2020 y el artículo 2° de la Resolución 241 de 23 de abril de 2020 expedida por el Secretario General del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES-.

TERCERO. DECLARAR que el artículo 2° de la Resolución 230 de 14 de abril de 2020 y el artículo 2° de la Resolución 241 de 23 de abril de 2020, están ajustados a derecho, en el entendido que los términos de caducidad, prescripción y firmeza dentro de las actuaciones disciplinarias adelantadas ante la Secretaría General del ICFES, suspendidas de manera transitoria por las resoluciones analizadas, se entienden afectados por la figura jurídica de la suspensión de términos.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Especial de Decisión No. 10, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Consejo de Estado, en sesión de la fecha, por los consejeros:

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ(E)

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
n.d.

Última actualización: 16 de mayo de 2024

 logo