



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Ponente: HERNANDO AYALA PEÑARANDA

San José de Cúcuta, veintiocho (28) de mayo del dos mil veinte (2020)

Radicado N°: 54001-23-33-000-2020-00112-00

Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 001144 del 20 de marzo de 2020, expedida por la Secretaría de Educación del Departamento Norte de Santander.

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 185 del CPACA, a efectuar el control inmediato de legalidad de la Resolución 001144 del 20 de marzo de 2020, expedida por la Secretaria de Educación del Departamento Norte de Santander.

1.- ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico enviado el 28 de marzo de 2020 al correo institucional de la Secretaría General de esta Corporación, el Secretario Jurídico del Departamento, remitió copia de la Resolución N° 001144 del 20 de marzo de 2020, expedida por la Secretaria de Educación del Departamento Norte de Santander, para su control inmediato de legalidad conforme a lo previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Habiendo correspondido por reparto el asunto al Magistrado Ponente, mediante auto del treinta (30) de marzo del 2020, avocó el conocimiento; ordenó la fijación en lista por el término de diez días, para que los ciudadanos defendieran o impugnaran la legalidad del Decreto objeto de control; corrió traslado al señor Agente del Ministerio Público para que rindiera concepto; invitó a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a los expertos en la materia para que rindieran su concepto y ordenó solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del acto administrativo en cuestión.

El 01 de abril de 2020, se publicó el aviso previsto en el numeral 2° del artículo 185 del CPACA.

1.2 Intervenciones

El trámite de instancia se surtió sin intervenciones ciudadanas y sin conceptos de entidades públicas, organizaciones privadas o expertos en la materia relacionada con el Decreto objeto de control de legalidad.

1.3 Concepto del Ministerio Público

Guardó silencio.

1.4 Acto objeto de control de legalidad

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00112-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

A través de la Resolución 001144 del 20 de marzo de 2020, la Secretaría de Educación del Departamento Norte de Santander, dispuso, lo siguiente:

RESOLUCION N.º 001144 de 2020

(20 de marzo de 2020)

Por la cual se modifica la resolución N.º 005240 del 21 de octubre de 2019 emanada de la Secretaría de Educación Departamental y que definió el calendario académico para el año lectivo 2020

LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, en uso de sus facultades legales y en especial las que le confiere el Artículo 151 de la Ley 115 de 1994, la Ley 715 de diciembre 21 de 2001, el Decreto 1075 del 26 mayo de 2015 y,

CONSIDERANDO:

Que mediante la Circular N.º 046 (03/15/2020), expedida por la Secretaría de Educación Departamental, se establecieron las acciones a tener en cuenta dentro de la fase de preparativos para la respuesta, contención, y recuperación frente al brote de COVID-19 en todo el departamento Norte de Santander en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto N.º 402 (13/03/2020), y además, la declaratoria de calamidad pública emitida por la gobernación del departamento mediante el decreto N.º 000308 (14/03/2020).

Que, en la citada Circular 046 de 2020 se informa a los directivos docentes, docentes y personal administrativo del sector educación del Departamento Norte de Santander, la suspensión de las actividades académicas durante los días 16 a 20 de marzo de la presente anualidad, con el fin de adoptar al interior de cada uno de los establecimientos educativos oficiales y privados de los municipios no certificados de esta jurisdicción, rutas de prevención y contención de posibles casos de COVID-19.

Que, mediante Circular N.º 020 (16/03/2020), emanada del Ministerio de Educación Nacional, dirigida a gobernadores, alcaldes y Secretarías de Educación de entidades certificadas, determina las medidas adicionales complementarias para el manejo, control y prevención del coronavirus -COVID19- y además, se autorizan ajustes al calendario académico del presente año lectivo -2020- para los establecimientos educativos oficiales, no oficiales y de grupos étnicos que ofrecen educación preescolar, básica y media.

Que mediante circular N.º 047 (16/03/2020), expedida por la Secretaria de Educación Departamental, fueron determinadas medidas adicionales y complementarias a las contenidas en la circular N.º 046 (15/03/2020)

Que, mediante Resolución No. 005240 (21/10/2019), emanada de la Secretaría de Educación, se adoptó el calendario académico para el año lectivo 2020 para los establecimientos educativos de carácter oficial, no oficial y para los grupos étnicos de los treinta y nueve (39) municipios no certificados del departamento Norte de Santander, el cual puede ajustarse de conformidad a las directrices dadas por el Ministerio de Educación Nacional.

Que se hace necesario determinar los lineamientos generales relacionados con las modificaciones al calendario académico para el año lectivo 2020, atendiendo entre otros a los criterios establecidos en las leyes 115 (1994), 715 (2001), y el Decreto 1075 (2015), además, de las circulares y directrices emanadas del MEN para el manejo, control y prevención del coronavirus -COVID19-, y en todo caso, bajo la responsabilidad legal y directa de velar por su organización y cumplimiento (Artículo 2.4.3.3.4), por parte de los rectores(as) y directores(as) rurales de los establecimientos educativos oficiales, de los grupos étnicos y los de carácter privado de los 39 -Treinta y nueve- municipios no certificados del departamento Norte de Santander.

Que, en mérito de lo expuesto, la Secretaría de Educación Departamental.

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º: Modificar el calendario académico que fue determinado mediante Resolución No. 005240 (21/10/2019), emanada de la Secretaría de Educación Departamental para el año lectivo 2020; que regirá, será adoptado y desarrollado en los establecimientos educativos de carácter oficial, no oficial y de los grupos étnicos -con educación contratada-, que se encuentran adscritos a los 39 -treinta y nueve- municipios no certificados; que ofrecen educación formal en los niveles y ciclos de educación pre-escolar, básica y media en el Departamento Norte de Santander.

PARÁGRAFO: Los establecimientos educativos de carácter oficial, no oficial y de los grupos étnicos -educación contratada- de los 39 -treinta y nueve- municipios no certificados; que ofrezcan educación formal por niveles, CLEI,s y grados en el departamento Norte de Santander, calendario A; adoptarán mediante acta del Consejo Directivo las modificaciones establecidas en la presente resolución al **calendario académico para el año lectivo 2020**, que obligatoriamente deberán cumplir con las 40 -cuarenta semanas lectivas o de trabajo académico con estudiantes, distribuidos en dos -2- períodos semestrales de conformidad con las disposiciones establecidas en la presente resolución.

ARTÍCULO 2º LA JORNADA ESCOLAR DEL AÑO 2020 MODIFICADA por la presente resolución correspondiente a los periodos semestrales quedarían distribuidos de la siguiente manera:

Primer Período Semestral Lectivo -Modificado-: Inició el 20 de enero de 2020 y finaliza el día 12 -Doce- de julio de 2020.

Segundo Período Semestral Lectivo -Modificado-: Iniciación de clases, el día 13 -Trece- de Julio de 2020 y finalización de periodos de clase, el día 06 -seis- de diciembre de 2020.

PARÁGRAFO: Se hace necesario especificar que la jornada escolar es aquella dedicada a los procesos pedagógicos y demás actividades, proyectos, estrategias y actividades de enseñanza y aprendizaje para los estudiantes, el cual debe cumplirse durante cuarentena -40- semanas lectivas o de trabajo escolar, establecidas por el artículo 86 de la Ley N.º 115 (1994) y dentro de los parámetros del decreto N.º 1075 (2015), en este sentido.

ARTÍCULO 3º. ADOPCIÓN DEL CALENDARIO ACADEMICO POR PARTE DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS DE CARÁCTER PRIVADO. Los establecimientos educativos de carácter privado, legalmente autorizados para impartir educación formal en cualquiera de sus ciclos y niveles, deberán adoptar las medidas administrativas necesarias que les permita desarrollar los lineamientos, parámetros y exigencias establecidas en la presente resolución, dando estricto cumplimiento a las cuarenta -40- semanas lectivas mínimas de actividades o trabajo académico con los estudiantes, así como también a lo estipulado en la Directiva Ministerial N° 15 (21/08/2009), respecto al calendario académico y semanas de recesos estudiantiles.

ARTÍCULO 4º. SEMANAS DE RECESO ESTUDIANTIL MODIFICADAS. Debido a las consideraciones y modificaciones generadas por la emergencia epidemiológica fundadas por el COVID19; los estudiantes de los establecimientos educativos de carácter oficial, no oficial y de los grupos étnicos -etno-educación contratada- adscritos a los 39 -Treinta y Nueve- municipios no certificados de Norte de Santander, tendrán receso de doce (12) semanas calendario durante el año escolar del presente año lectivo 2020, y que de acuerdo a las alteraciones suscitadas quedarán distribuidas así:

Del 30 de diciembre de 2019 al 19 de enero de 2020	Tres -3-semanas
Del 16 de marzo al diecinueve 19 de abril de 2020	Cinco -5-semanas
Del 05 al 11 de octubre de 2020	Una -1- semana
Del 07 al 27 de diciembre de 2020	Tres -3- semanas

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00112-00
 Control inmediato de legalidad
 Sentencia de única instancia

ARTÍCULO 5º: SEMANAS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL 2020. En atención a las modificaciones presentadas, para este proceso se tendrán en cuenta las siguientes semanas:

Del 06 al 19 de enero de 2020	Dos -2- semanas
Del 16 al 29 de marzo de 2020	Dos -2- semanas
Del 05 al 11 de octubre de 2020	Una -1- semana

PARÁGRAFO. Para el desarrollo de estas actividades, los rectores o directores de los establecimientos educativos de carácter oficial, no oficial y de los grupos étnicos - etno-educación contratada- diseñarán, adoptarán e implementarán planes de trabajo según las necesidades institucionales y bajo las directrices y lineamientos determinados mediante circulares por parte de la Secretaría de Educación Departamental.

ARTÍCULO 6º: VACACIONES PARA DIRECTIVO DOCENTES Y DOCENTES

Del 30 de diciembre de 2019 al 05 de enero de 2020	Una -1- semana
Del 30 de marzo al 19 de abril de 2020	Tres -3- semanas
Del 07 al 30 de diciembre de 2020	Tres -3- semanas

ARTÍCULO 9º (SIC) VIGENCIA: La presente resolución rige para el año lectivo 2020 y modifica la Resolución No. 005240 (21/10/2019), emanada de la Secretaría de Educación Departamental, y deja sin efectos jurídicos la Circular No. 047 del 16 de marzo de 2020 en lo que respecta a los ajustes al calendario escolar.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en San José de Cúcuta a los,

LAURA CRISTINA CÁCERES NIÑO
 Secretaria de Educación del Departamento"

2. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer en ÚNICA INSTANCIA el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades del orden territorial departamental y municipal (Departamento Norte de Santander), en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

En este caso, la Resolución N° 001144 del 20 de marzo de 2020, fue expedida por la Secretaria de Educación del Departamento, por lo tanto, la competencia para conocer del asunto, según las normas citadas en el párrafo anterior, es del Tribunal Administrativo de Norte de Santander en única instancia.

2.2 Problema jurídico

Se contrae a determinar si la **Resolución N° 001144 del 20 de marzo de 2020**, expedida por la Secretaria de Educación del Departamento, "Por la cual se modifica la Resolución N.º 005240 del 21 de octubre de 2019 emanada de la Secretaría de Educación Departamental y que definió el calendario académico para el año lectivo 2020", se encuentra o no ajustada a los parámetros establecidos en el

ordenamiento superior. Para proceder a tal estudio, primero deberá determinarse si la citada resolución es pasible de ser analizada en el presente medio de control inmediato de legalidad.

2.3 Tesis de la Sala

Para la Sala, con fundamento en la normatividad que regula el control inmediato de legalidad, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia, no hay lugar a analizar la legalidad de la Resolución N.º 001144 del 20 de marzo de 2020, dado que si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular la Secretaria de Educación, lo cierto es que no fue dictado en desarrollo de un decreto legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia Social declarado por el gobierno nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

2.4 Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1 Del control inmediato de legalidad

Con la declaratoria de cualquiera de las figuras de Estado de Excepción consagradas constitucionalmente en los artículos 212 a 215, el Gobierno Nacional tiene la potestad de expedir los decretos legislativos que considere necesarios para conjurar los hechos que la originan llegándose al punto incluso de poder suspender las leyes que le resulten incompatibles.

Dada la amplitud de la facultad enunciada, dispuso igualmente el legislador una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción, así como los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de la misma y las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de aquellos, actos estos últimos respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre los mismos¹.

El control inmediato de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “por la cual se regulan los Estados de excepción incorporado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control asignado al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción.

De ahí, que el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estado de Excepción, constituye una limitación a dicho poder y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas que desborden la Constitución.

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, explicando que, si bien se trata de un control automático e integral, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la

¹ Consejo de Estado, sentencia de fecha 31 de mayo de 2011, radicado N° 11001 03 15 000 2010 00388 00, Mp. Gerardo Arenas Monsalve

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00112-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico. Así, en desarrollo de este control, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto de proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida a control.

En sentencia del 23 de noviembre de 2010², la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisó el parámetro de control que se aplica por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, así:

“La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. 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.

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.

*Por ello 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.*

En síntesis, 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.

² Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, CP: Ruth Stella Correa Palacio, expediente Radicado No. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA)

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00112-00
 Control inmediato de legalidad
 Sentencia de única instancia

De acuerdo con lo anterior, por tratarse de un estudio de legalidad limitado, las decisiones de la jurisdicción que desestiman la nulidad de los actos administrativos objeto de control o que la decretan solo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos de legalidad estudiados y resueltos en la sentencia; luego, es posible que sobrevenga un debate judicial posterior sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad, en el trámite del contencioso objetivo de anulación.

En armonía con lo anterior, advierte la Sala que el inciso primero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, en torno a los efectos de la sentencia que declare o niegue la nulidad de un acto administrativo, indica que "(...) Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen."

Ahora bien, ese examen de legalidad, en reciente providencia del Honorable Consejo de Estado³ se caracteriza por:

"(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos⁴) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.

(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia⁵ o declarada su nulidad.

³ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00. Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. William Hernández Gomez, providencia del 15 de abril de 2020.

⁴ ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

⁵ CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decrete».

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00112-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

(vii) No obstante que el decreto legislativo con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático⁶.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA⁷, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna⁸. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA⁹. Incluso el juez en un caso

⁶ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

⁷ CPACA, art. 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».

⁸ Cfr. MÓNICA SAFAR DÍAZ, comentario al artículo 185 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, cit. pp. 496-497.

⁹ CPACA, art. 185, num. 2: «Trámite del control inmediato de actos: [...] 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».

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00112-00

Control inmediato de legalidad

Sentencia de única instancia

evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

Las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad se resumen así:

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	<i>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, o para afrontar la emergencia de la covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.</i>
Competencia	<i>Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado. Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.</i>
Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial	<i>A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.</i>
Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas	<i>No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.</i>
Marco jurídico para la revisión de las medidas	<i>Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.</i>
Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad	<i>Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.</i>
Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.	<i>Cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.</i>

Y en un nuevo pronunciamiento, realizado por el Consejo de Estado el 11 de mayo de 2020¹⁰, señaló que el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la ley estatutaria de los estados de excepción (ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de Excepción, y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla.

2.4.2 La Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad COVID-19 (acrónimo del inglés coronavirus disease

¹⁰ Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00112-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

20191) como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Como es de conocimiento público, el señor presidente de la República expidió el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, mediante el cual se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”. El objeto de tal declaratoria fue la de adoptar las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: **(i)** la propagación de la pandemia por el virus del covid-19, y **(ii)** la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

2.5.- ESTUDIO DE PROCEDENCIA EN EL SUB JUDICE

A continuación, procede la Sala entonces a determinar si en el caso en concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre la Resolución N° 001144 del 20 de marzo de 2020, expedido por la Secretaria de Educación del Departamento, o si, por el contrario, esta Corporación debe abstenerse de ello.

Como premisa inicial, reitera el Tribunal que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por los siguientes presupuestos: **(i)** debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; **(ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y, **(iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.**

2.5.1.- Que se trate de un acto de contenido general.

La Resolución N.º 001144 del 20 de marzo de 2020, dispuso: “(...) modificar la Resolución N.º 005240 del 21 de octubre de 2019 emanada de la Secretaría de Educación Departamental y que definió el calendario académico para el año lectivo 2020”.

Al revisar el contenido de dicha resolución, la cual fue transcrita al inicio de la presente providencia, se advierte que desarrolla la siguiente serie de medidas de carácter general: **(i)** Modificar el calendario académico que fue determinado mediante Resolución No. 005240 (21/10/2019), emanada de la Secretaría de Educación Departamental para el año lectivo 2020; que regirá, será adoptado y desarrollado en los establecimientos educativos de carácter oficial, no oficial y de los grupos étnicos -con educación contratada-, que se encuentran adscritos a los 39 -treinta y nueve- municipios no certificados; que ofrecen educación formal en los niveles y ciclos de educación pre-escolar, básica y media en el Departamento Norte de Santander; **(ii)** distribuye la jornada escolar del año 2020 correspondiente a los períodos semestrales, así: el **Primer Período Semestral Lectivo -Modificado-**: Inició el 20 de enero de 2020 y finaliza el día 12 -Doce- de julio de 2020, el **Segundo Período Semestral Lectivo -Modificado-**: Iniciación de clases, el día 13 -Trece- de Julio de 2020 y finalización de periodos de clase, el día 06 -seis- de diciembre de 2020; **(iii)** establece la necesidad de cumplir las 40 semanas lectivas mínimas de actividades o trabajo académico con los estudiantes, así como también a lo estipulado en la Directiva Ministerial N.º 15 (21/08/2009), respecto al

calendario académico y semanas de recesos estudiantiles.; **(iv)** señala que debido a las consideraciones y modificaciones generadas por la emergencia epidemiológica fundadas por el COVID19; los estudiantes de los establecimientos educativos de carácter oficial, no oficial y de los grupos étnicos -etnoeducación contratada- adscritos a los 39 -Treinta y Nueve- municipios no certificados de Norte de Santander, tendrán receso de doce (12) semanas calendario durante el año escolar del presente año lectivo 2020, y que de acuerdo a las alteraciones suscitadas quedarán distribuidas así: del 30 de diciembre de 2019 al 19 de enero de 2020 (Tres-3-semanas), del 16 de marzo al diecinueve 19 de abril de 2020 (Cinco -5-semanas), del 05 al 11 de octubre de 2020 (Una -1- semana), del 07 al 27 de diciembre de 2020 (Tres -3- semanas); **(v)** En atención a las modificaciones presentadas, para este proceso se tendrán en cuenta las siguientes semanas: del 06 al 19 de enero de 2020 (Dos -2- semanas), del 16 al 29 de marzo de 2020 (dos -2- semanas), del 05 al 11 de octubre de 2020 (Una -1- semana); **(vi)** las vacaciones para directivo docentes y docentes será: del 30 de diciembre de 2019 al 05 de enero de 2020 (Una -1- semana), del 30 de marzo al 19 de abril de 2020 (Tres -3- semanas), del 07 al 30 de diciembre de 2020 (Tres -3- semanas); y, **(vii)** La presente resolución rige para el año lectivo 2020 y modifica la Resolución No. 005240 (21/10/2019), emanada de la Secretaría de Educación Departamental, y deja sin efectos jurídicos la Circular No. 047 del 16 de marzo de 2020 en lo que respecta a los ajustes al calendario escolar.

De lo anterior, se advierte que las determinaciones adoptadas en la Resolución N.º 001144 del 20 de marzo de 2020, emitido por la Secretaria de Educación del Departamento, son de carácter general, pues cobijan sin distingo a la generalidad de la comunidad de los establecimientos educativos de carácter oficial, no oficial y de los grupos étnicos -con educación contratada-, que se encuentran adscritos a los 39 -treinta y nueve- municipios no certificados; que ofrecen educación formal en los niveles y ciclos de educación pre-escolar, básica y media en el Departamento Norte de Santander. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

2.5.2.- Que se trate de un acto de contenido general, **dictado en ejercicio de la función administrativa.**

Sobre este presupuesto, ha de advertirse que conforme lo ha señalado el Consejo de Estado¹¹, la función administrativa de manera general es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones. Por lo tanto, es claro que la Secretaria de Educación del Departamento ejerce funciones administrativas en el Departamento, pues conforme el artículo 190 de la Ley 136 de 1994, desempeña dirección administrativa.

En efecto, resulta necesario señalar que la Ley 136 de 1994 “*por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, en su artículo 190 señala:

ARTÍCULO 190. DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA. *Esta facultad además del alcalde, la ejercen los secretarios de la alcaldía, los jefes de departamento administrativo y los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas, y los jefes de las unidades administrativas especiales, como superiores de los correspondientes servicios municipales.*

¹¹ Consejo de Estado, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia proferida dentro del Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

También comprende a los empleados oficiales autorizados para celebrar contratos o convenios; ordenar gastos con cargo a fondos municipales; conferir comisiones, licencias no remuneradas, decretar vacaciones y suspenderlas, para trasladar horizontal o verticalmente los funcionarios subordinados reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijarle nueva sede al personal de planta; a los funcionarios que hagan parte de las unidades de control interno y quienes legal o reglamentariamente tengan facultades para investigar las faltas disciplinarias". (subrayado fuera del texto original)

De acuerdo con lo anterior, los secretarios de despacho ejercen funciones de autoridad política y administrativa.

Ahora bien, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P.: Susana Buitrago Valencia en sentencia del 20 de febrero de 2009, proferida dentro del Radicado N°: 13001-23-31-000-2007-00800-01 señaló que si bien los criterios de autoridad política y administrativa, previstos en los artículos 189 y 190 de la Ley 136 de 1994, están dictados originalmente respecto al orden municipal, la jurisprudencia de esa Corporación ha admitido que esa circunstancia no es óbice para que los referidos criterios puedan ser tenidos en cuenta respecto de la noción que contienen, en asuntos del orden departamental, como quiera que el legislador no los define en relación con dicho nivel seccional, situación que permite acudir al Estatuto Municipal a título de referente conceptual, en el siguiente sentido:

"En torno a los conceptos de autoridad civil o administrativa los únicos referentes legislativos se hallan en los artículos 188 y 190 de la Ley 136 de 1994, que pese a ser el precepto "Por el cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios" (Resalta la Sala), por analogía legis pueden ser empleados para tener una aproximación a lo que por dichos conceptos ha de entenderse en el plano departamental."

De acuerdo con lo anterior, se tiene que la Secretaria de Educación del Departamento, en ejercicio de la función administrativa expidió la Resolución N.º 001144 del 20 de marzo de 2020. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

2.5.3.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.

Al efectuar una revisión a los considerandos de la Resolución N.º 001144 del 20 de marzo de 2020, el cual ya fue transcrito al inicio de la presente providencia, encuentra la Sala que la referida resolución se fundamentó, en las siguientes disposiciones normativas:

(i) Resolución No. 005240 (21/10/2019), emanada de la Secretaría de Educación, a través de la cual se adoptó el calendario académico para el año lectivo 2020 para los establecimientos educativos de carácter oficial, no oficial y para los

grupos étnicos de los treinta y nueve (39) municipios no certificados del departamento Norte de Santander.

(ii) Circular No. 046 del 15 de marzo de 2020, expedida por la Secretaría de Educación Departamental, a través de la cual se establecieron las acciones a tener en cuenta dentro de la fase de preparativos para la respuesta, contención y recuperación frente al brote del COVID-19 en todo el Departamento Norte de Santander en el marzo de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 402 del 13 de marzo de 2020.

(iii) Circular N.º 020 del 16 de marzo de 2020, emitida por el Ministerio de Educación, la cual determina medidas adicionales complementarias para el manejo, control y prevención del Coronavirus -COVID19- y además, autoriza ajustes al calendario académico del presente año lectivo -2020- para los establecimientos educativos oficiales y de grupos étnicos que ofrecen educación preescolar, básica y media.

(iv) Las leyes 115 de 1994 "Por la cual se expide la ley general de educación y 715 de 2001 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros"; Decreto 1075 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación"; Circulares y directrices emanadas del Ministerio de Educación Nacional para el manejo, control y prevención del coronavirus -COVID 19- bajo la responsabilidad por parte de los rectores(as) y directores(as) rurales de los establecimientos educativos oficiales, de los grupos étnicos y los de carácter privado de los 39 municipios no certificados del departamento Norte de Santander.

Pues bien, el asunto puesto a consideración de la Sala Plena del Tribunal corresponde a la Resolución No. 001144 del 20 de marzo de 2020 "Por la cual se modifica la resolución N.º 005240 del 21 de octubre de 2019 emanada de la Secretaría de Educación Departamental y que definió el calendario académico para el año lectivo 2020", norma que si bien es de carácter general y fue expedida en ejercicio de la función administrativa luego de declarado el estado de emergencia, no cumple con el requisito de conexidad, en tanto no desarrolla o reglamenta ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, efectuada a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 hasta el 17 de abril del mismo año.

Por el contrario, las normas citadas como fundamento para la expedición de la Resolución N.º 001144 del 20 de marzo de 2020, son anteriores a la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario".

Como se advierte, la Resolución N.º 001144 del 20 de marzo de 2020 expedida por la Secretaria de Educación del Departamento Norte de Santander, a través de la cual se dispuso entre otras, i) la modificación del calendario académico, para el año lectivo 2020, y ii) modificar las semanas de receso estudiantil para el año 2020, fue expedida en desarrollo de normas que no revisten el carácter de excepcionales que desarrollen el estado de excepción dispuesto a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

En consecuencia, a la luz de la jurisprudencia, resulta dable concluir entonces que la Resolución N.º 001144 del 20 de marzo de 2020, no satisface los requisitos normativos propios para ser analizados bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, puesto que si bien, se trata de un acto administrativo ordinario de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa que reviste a la Secretaria de Educación, no fue dictado en desarrollo de algún decreto legislativo de los expedidos durante el estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por lo cual, no resulta procedente hacer análisis alguno de ilegalidad en el presente medio de control.

Ahora bien, la Sala resalta que no le es posible proceder de oficio a hacer un análisis de ilegalidad de la citada Resolución N.º 001144, por cuanto ello implicaría desconocer la naturaleza del medio de control inmediato de legalidad contenido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, e igualmente equivaldría a olvidar que el mismo goza de presunción de legalidad y que la misma solo puede ser desvirtuada por cualquier ciudadano o por el Ministerio Público, a través del ejercicio del medio de control de Nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA.

Es de anotar que en el reciente Acuerdo PCSJA20- 11549 del 7 de mayo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la judicatura, mediante el cual se prorrogó la suspensión de términos y se amplían sus excepciones, en el artículo cuarto, se excepcionó el ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, por lo cual actualmente existe la posibilidad de presentar la respectiva demanda contra dicho acto, pudiéndose solicitar incluso la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del mismo.

Finalmente, resulta necesario indicar que ante la situación de emergencia decretada por el Gobierno Nacional con motivo del COVID 19 y la decisión del Consejo Superior de la Judicatura contenida en el Acuerdo No. PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020, sobre los procesos y acciones que están en trámite sin suspensión de términos, la presente decisión fue discutida en Sala de decisión virtual con la firma física del Magistrado Ponente y respecto de los restantes Magistrados integrantes de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, la impresión escaneada de sus firmas.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR QUE NO ES PROCEDENTE el medio de control inmediato de legalidad de **la Resolución N.º 001144 del 20 de marzo de 2020**, proferida por la Secretaria de Educación del Departamento Norte de Santander, “Por la cual se modifica la Resolución N.º 005240 del 21 de octubre de 2019 emanada de la Secretaría de Educación Departamental y que definió el calendario académico para el año lectivo 2020”, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión a la Secretaria de Educación del Departamento y al Procurador

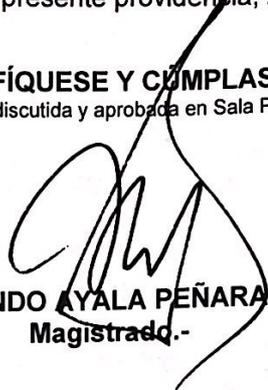
Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00112-00
Control inmediato de legalidad
Sentencia de única instancia

Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

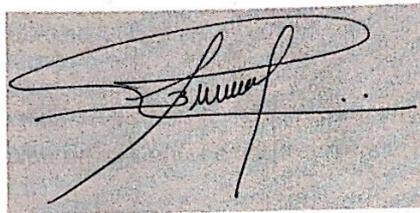
TERCERO: Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena de la fecha)



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ
Magistrada.-



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado.-