



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NÚM. 9

CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

BOGOTÁ, D.C., VEINTITRÉS (23) DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE (2020).

Referencia: Control inmediato de legalidad
Expediente: 11001031500020200174900
Asunto: Auto de 11 de abril de 2020 – Ministerio de Relaciones Exteriores

Decisión: Resuelve acumulación

Encontrándose el proceso para fallo, observa el despacho sustanciador que los magistrados doctores Alberto Montaña Plata y César Palomino Cortés, mediante autos de 18 de mayo y 8 de junio de 2020, respectivamente, ordenaron remitir los controles inmediatos de legalidad radicados con los números 11001-03-15-000-2020-01867-00 y 11001-03-15-000-2020-02385-00 para que se estudie la posible acumulación al caso de la referencia.

Con el fin de resolver sobre la procedencia de las peticiones, se analizarán lo siguientes aspectos:

1. ANTECEDENTES

Mediante auto de 7 de mayo de 2020 proferido dentro del proceso de la referencia, este despacho dispuso avocar el conocimiento para ejercer el control inmediato de legalidad del Auto de 11 de abril de 2020, expedido por la Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores, por el cual prorroga la suspensión de los términos en los procesos disciplinarios que se adelantan en primera instancia por esa oficina, a partir de cero horas del día 13 de abril hasta las cero horas del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19.

Además de lo anterior, se ordenó a la secretaría general poner en conocimiento de esta decisión al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio Público, para los efectos previstos en el numeral 5.º del artículo 185 del CPACA¹.

¹ 5. Expirado el término de publicación del aviso, o vencido el término probatorio cuando éste fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.



Expediente: 11001031500020200174900
Asunto: CIL - Auto de 11 de abril de 2020
– Ministerio de Relaciones Exteriores

Vencido el término legal para la intervención del Ministerio Público, el proceso entró al despacho para proferir sentencia.

Procesos para acumular

El 25 de abril de 2020 la secretaría general remitió al despacho del magistrado Dr. Alberto Montaña Plata el proceso 11001-03-15-000-2020-01867-00 en el que se pretende ejercer el control inmediato de legalidad del auto de 25 de abril de 2020 proferido por Oficina de Control Disciplinario Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores a través del cual resolvió prorrogar la suspensión de los términos en los procesos disciplinarios que se adelantan en primera instancia por dicha oficina, a partir de las cero horas del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia coronavirus COVID-19.

Mediante auto de 18 de mayo, el magistrado Dr. Montaña consideró que los dos asuntos fueron expedidos por la misma entidad y que este último tiene como finalidad prorrogar la aplicabilidad de las medidas adoptadas a través del auto de 11 de abril de 2020, por lo tanto, en virtud de los principios de economía procesal, igualdad y seguridad jurídica, y con el fin de salvaguardar la coherencia de las decisiones, resolvió remitir esa actuación a este despacho para resolver si procede la acumulación al radicado 11001-03-15-000-2020-1749-00.

Al igual que en el caso anterior, la secretaría general remitió por reparto al despacho del doctor César Palomino Cortés el proceso número 11001-03-15-000-2020-02385-00 para ejercer el control de legalidad del auto de 23 de mayo del año en curso, expedido por la misma oficina y que en su parte resolutive resolvió prorrogar dicha medida a partir del 25 de mayo de 2020 hasta el día 31 del mismo mes.

En consideración a que este despacho avocó el control de legalidad sobre la segunda prórroga de suspensión de los términos en los procesos disciplinarios que se adelantan en primera instancia por la Oficina de Control Disciplinario de la cartera ministerial mencionada, mediante auto de 8 de junio ordenó su remisión para estudiar la viabilidad de su acumulación.



Expediente: 11001031500020200174900
Asunto: CIL - Auto de 11 de abril de 2020
– Ministerio de Relaciones Exteriores

2. CONSIDERACIONES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 del Código General del Proceso², este despacho es competente para resolver sobre la solicitud de acumulación de los procesos, en consideración a que fue el primero en avocar el conocimiento para ejercer el control inmediato de legalidad del auto que resolvió la suspensión de términos en los procesos disciplinarios que se adelantan en primera instancia en el Ministerio de Relaciones Exteriores, tal como se expuso en el capítulo anterior.

Ahora bien, en relación con la procedencia de acumulación de procesos, el artículo 148 del Código General del Proceso, dispone:

«Art. 148.- Para la acumulación de procesos y demandas se aplicarán las siguientes reglas:

1. Acumulación de procesos. De oficio o a petición de parte podrán acumularse dos (2) o más procesos que se encuentren en la misma instancia, aunque no se haya notificado el auto admisorio de la demanda, siempre que deban tramitarse por el mismo procedimiento, en cualquiera de los siguientes casos:
 - a) Cuando las pretensiones formuladas habrían podido acumularse en una misma demanda.
 - b) Cuando se trate de pretensiones conexas y las partes sean demandantes y demandados recíprocos.
 - c) Cuando el demandado sea el mismo y las excepciones de mérito propuestas se fundamente en los mismos hechos.»

Descendiendo al caso en concreto, se cumplen los presupuestos para decretar la acumulación de los procesos 11001-03-15-000-2020-01867-00 y 11001-03-15-000-2020-02385-00 al 11001-03-15-000-2020-01749-00, por las siguientes razones: i) los tres procesos se tramitan en única instancia; ii) corresponden al medio de control inmediato de legalidad; iii) la autoridad que expidió los actos objeto de control es la misma (Ministerio de Relaciones Exteriores) y, iv) se advierte que los tres actos guardan conexidad como quiera que el auto de 11 de abril de 2020 prorrogó la suspensión de términos en los procesos disciplinarios que se

² Art. 149.- Cuando alguno de los procesos o demandas objeto de acumulación corresponda a un juez de superior categoría, se le remitirá el expediente para que resuelva y continúe conociendo del proceso. En los demás casos asumirá la competencia el juez que adelante el proceso más antiguo, lo cual se determinará por la fecha de la notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo al demandado, o de la práctica de medidas cautelares.



Expediente: 11001031500020200174900

Asunto: CIL - Auto de 11 de abril de 2020
– Ministerio de Relaciones Exteriores

adelantan en primera instancia por la Oficina de Control Disciplinario Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores a partir de las cero horas del 13 de abril hasta las cero horas del 27 de abril de 2020, y, los autos de 25 de abril y 23 de mayo prorrogan la misma medida desde igual hora del 27 de abril al 11 de mayo y del 25 al 31 de mayo de 2020.

En efecto, como se analizó antes, es procedente la acumulación de los procesos por lo cual se dispondrá que por secretaría general se ponga en conocimiento de la oficina de sistemas esta decisión para que realice la compensación a que haya lugar.

Definido lo anterior, procede el despacho a estudiar si es procedente avocar el conocimiento de los autos de 25 de abril y 23 de mayo de 2020 expedidos por la Oficina de Control Disciplinario Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de los cuales se resolvió «Prorrogar la suspensión de los términos en los procesos disciplinarios que se adelantan en primera instancia por la Oficina de Control Disciplinario Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19.» y « Prorrogar la suspensión de los términos en los procesos disciplinarios que se adelantan en primera instancia por la Oficina de Control Disciplinario Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 31 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19.», previo el siguiente análisis:

La Organización Mundial de la Salud, el 11 de marzo de 2020, calificó el brote de COVID-19 (coronavirus) como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución núm. 385 de 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y en consecuencia, entre otras medidas, ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del Covid-19.

El 12 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional expidió la Directiva Presidencial núm. 02, dirigida a los organismos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial a través de la cual



Expediente: 11001031500020200174900

Asunto: CIL - Auto de 11 de abril de 2020
– Ministerio de Relaciones Exteriores

adoptó medidas para atender la contingencia generada por el COVID-19, a partir del uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones – TIC- con el propósito de garantizar la prestación del servicio público³.

Alineados a las directrices impartidas por el Gobierno Nacional, mediante Circulares internas C-DSG-DITH-20-000028 y C-DSG-DITH-20-000029 del 10 de marzo y C-DSG-DITH-20-000035 del 13 de marzo de 2020, el Ministerio de Relaciones Exteriores, estableció para sus colaboradores en planta interna y el servicio exterior, directrices de carácter temporal y transitorio para la prevención del COVID-19, durante la emergencia sanitaria decretada hasta el 30 de marzo de 2020⁴.

En virtud de lo anterior, mediante auto de 17 de marzo de 2020 la Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores, ordenó suspender los términos en los procesos disciplinarios que se adelantan en primera instancia por dicha oficina, a partir del martes 17 de marzo de 2020 y hasta la última hora del día 27 de marzo de 2020⁵.

El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, expidió el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, por el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días.

Posteriormente, a través del Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público, entre ellas, 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.

Consecuente con las directrices del Gobierno Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Secretaría

³ De acuerdo con lo consignado en los antecedentes del auto de 25 de abril de 2020.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ídem*.



Expediente: 11001031500020200174900

Asunto: CIL - Auto de 11 de abril de 2020
– Ministerio de Relaciones Exteriores

General, expidió la circular C-DSG-DITH-20-000044 del 24 de marzo de 2020 impartiendo instrucciones a los servidores de la entidad en la planta interna y el servicio exterior, para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio.

Con el fin de reforzar las medidas adoptadas, cumplir las directrices impartidas por el Gobierno Nacional atendiendo el principio de colaboración armónica establecido en el artículo 113 de la Constitución Política y en aras de continuar garantizando el debido proceso y el derecho de defensa que consagra la Ley 734 de 2002, con auto de 27 de marzo de 2020, se resolvió prorrogar la suspensión de términos procesales desde el 28 de marzo hasta el 13 de abril de 2020.

A través del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020⁶, el Gobierno Nacional decretó la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa .

A su vez, el Presidente de la República, en uso de sus facultades especiales, expidió el Decreto 531 de 8 de abril de 2020⁷, a través del cual ordenó 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.

⁶ 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 el día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

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

⁷ “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.



Expediente: 11001031500020200174900
Asunto: CIL - Auto de 11 de abril de 2020
– Ministerio de Relaciones Exteriores

En concordancia con lo anterior, el secretario general del Ministerio de Relaciones Exteriores, expidió la Circular Interna C-DSG-DITH-20-000054 del 8 de abril de 2020, por la cual indicó a los funcionarios que prestan servicios en la planta interna que deben continuar con el estricto cumplimiento de las órdenes e instrucciones señaladas en los Decretos 457 y 106 de 2020 y en la Circular interna C-DSG-DITH-20-000044 del 24 de marzo de 2020.

En concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud, el Gobierno Nacional a través del Decreto 593 de 24 de abril de 2020, consideró necesario prorrogar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República a partir de las cero horas del 27 de abril, hasta las cero horas del 11 de mayo de 2020.

Con fundamento en lo anterior, la Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el ánimo de garantizar el debido proceso y el derecho de defensa que consagra la Constitución Política y la Ley 734 de 2002, ordenó prorrogar la suspensión de los términos en los procesos disciplinarios que se adelantan en primera instancia por esa oficina a partir de la cero horas del día 27 de abril hasta las cero horas del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19.

Dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus covid-19, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 689 de 22 de mayo de 2020, que en su artículo 1.º ordenó prorrogar la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 hasta el 31 de mayo del mismo año.

En igual sentido, el presidente de la República, profirió la Directiva No. 003 de 22 de mayo de 2020, impartiendo instrucciones encaminadas a proteger la vida, la salud, recuperar la actividad productiva del país y afrontar y superar de manera responsable, oportuna y efectiva la propagación del COVID-19; en ese contexto, solicitó a todo los representantes legales de las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional, priorizar e implementar el trabajo en casa mientras se encuentre vigente la Emergencia Sanitaria, sin que se afecte la prestación de los servicios y el cumplimiento de funciones públicas, adoptando horarios flexibles para quienes cumplan funciones o actividades presenciales.



Expediente: 11001031500020200174900
Asunto: CIL - Auto de 11 de abril de 2020
– Ministerio de Relaciones Exteriores

Amparada en el artículo 2° de la Constitución Política y el Decreto 869 de 25 de mayo de 2016, la Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el ánimo de garantizar el debido proceso y el derecho de defensa que consagra la carta magna y la Ley 734 de 2002, ordenó prorrogar la suspensión de los términos en los procesos disciplinarios que se adelantan en primera instancia por esa oficina a partir de la cero horas del día 25 de mayo hasta las cero horas del día 31 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, es competente el Consejo de Estado para ejercer el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas por autoridades nacionales en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, como el que se presenta en este caso.

En mérito de lo expuesto, el despacho sustanciador

3. RESUELVE:

Primero. Decretar la acumulación de los procesos 11001-03-15-000-2020-01867-00 y 11001-03-15-000-2020-02385-00, al proceso 11001-03-15-000-2020-01749-00, para que sean tramitados de manera conjunta.

Segundo. Suspender el trámite del proceso 11001-03-15-000-2020-01749-00, hasta tanto los acumulados alcancen el mismo estado.

Tercero. Avocar el conocimiento, en única instancia, de los Autos de 25 de abril y 23 de mayo de 2020, expedidos por la Oficina de Control Disciplinario Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Cuarto. Se ordena a la Secretaría General de la Corporación que fije un aviso sobre la existencia del presente proceso por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de los actos administrativos. Adicionalmente, publicará el aviso en la página web del Consejo de Estado.



Expediente: 11001031500020200174900
Asunto: CIL - Auto de 11 de abril de 2020
– Ministerio de Relaciones Exteriores

Quinto. Notificar personalmente el presente auto o a través de correo electrónico, a la Ministra de Relaciones Exteriores, de conformidad con los artículos 185 y 186 del CPACA.

Sexto. Notificar personalmente el presente auto o a través de correo electrónico, al Ministerio Público, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 171 y 185 del CPACA.

Séptimo. Notificar personalmente el presente auto o a través de correo electrónico, al representante legal o a quien haga sus veces, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para los fines del artículo 610 del Código General del Proceso.

Octavo. Correr traslado al Ministerio de Relaciones Exteriores, para que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la providencia, se pronuncie sobre la legalidad de los Autos de 25 de abril y 23 de mayo de 2020.

Noveno. Ordenar al Ministerio de Relaciones Exteriores que aporte todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en el proceso, especialmente los autos de 17, 27 de marzo y 8 de mayo de 2020, y se le recuerda la obligación legal de suministrar los antecedentes administrativos que dieron origen a los autos antes mencionados, so pena de incurrir en las sanciones previstas en el parágrafo 1.º del artículo 175 del CPACA. Para este fin se le otorga un término de diez (10) días.

Décimo. Ordenar al representante legal del Ministerio de Relaciones Exteriores, o a quien se delegue para tales efectos, que a través de la página web oficial de la entidad, se publique esta providencia a fin de que todos los interesados tengan conocimiento de la iniciación del presente trámite judicial. La Secretaría General de la Corporación requerirá a la entidad para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

Décimo primero. Se ordena a la Secretaría General que una vez expire el término de la publicación del aviso, pase el asunto al Ministerio Público, para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

Décimo segundo. Se ordena a la Secretaría General que remita copia de esta providencia a los despachos de los doctores Alberto Montaña Plata y César Palomino Cortés; igualmente, que comunique a la oficina de sistemas para que realice la compensación a que haya lugar. Esta dependencia deberá remitir



Expediente: 11001031500020200174900
Asunto: CIL - Auto de 11 de abril de 2020
– Ministerio de Relaciones Exteriores

el reporte respectivo de la manera como se hizo el trámite.

Décimo tercero. Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás, con ocasión del presente trámite judicial se recibirán únicamente en el siguiente correo electrónico secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Consejero de Estado

NOTA: La anterior providencia fue firmada electrónicamente a través de la plataforma SAMAI del Consejo de Estado, con lo cual se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes del Código General del Proceso.