



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ONCE ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejera Ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D. C., trece (13) de octubre de dos mil veinte (2020)

Radicación: 11001-03-15-000-2020-03657-00

Asunto: Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 066700 de 30 de abril de 2020, «*Por la cual se prorroga la transitoriedad establecida en el artículo 40 de la Resolución 061252 del 2020 y se modifica el artículo 1º de la Resolución 064827 del 2020*», expedida por la Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-

Decisión: No avoca conocimiento

El Despacho procede a decidir si se avoca o no el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 066700 de 30 de abril de 2020, «*Por la cual se prorroga la transitoriedad establecida en el artículo 40 de la Resolución 061252 del 2020 y se modifica el artículo 1º de la Resolución 064827 del 2020*», proferida por la Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-.

ANTECEDENTES

1. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el Coronavirus (denominado COVID-19) como una pandemia¹, por lo que instó a los Estados a adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes con el fin de contener y mitigar el virus.
2. El Ministerio de Salud y Protección Social mediante **Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020**, de conformidad con lo consagrado en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró «*la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020*», y en virtud de la misma adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.
3. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, por medio del **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar los efectos de la crisis mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

¹ Según la OMS es una epidemia que se ha extendido a varios países o continentes, que generalmente afecta a un gran número de personas.



4. El Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, expidió 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 de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*».

5. La Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- dictó la Resolución No. 066700 de 30 de abril de 2020, cuyo texto es el siguiente:

**«RESOLUCIÓN No. 066700
(30/04/2020)**

Por la cual se proroga la transitoriedad establecida en el artículo 40 de la Resolución 061252 del 2020 y se modifica el artículo 1º de la Resolución 064827 del 2020.

**LA GERENTE GENERAL DEL
INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO- ICA**

En ejercicio de sus atribuciones legales y en especial de las conferidas por el Decreto 4765 de 2008, Decreto 3761 de 2009, Decreto 1071 de 2015, y los Decretos Reglamentarios 417, 457, 593 y en particular el Decreto 491 de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que el Instituto Colombiano Agropecuario ICA es el responsable de adoptar, de acuerdo con la Ley, las medidas sanitarias y fitosanitarias que sean necesarias para hacer efectivo el control de la sanidad animal y vegetal y la prevención de riesgos en inocuidad para el eslabón primario.

Que corresponde al ICA ejercer el control técnico de la producción y comercialización de los insumos agropecuarios en el país, con el fin de prevenir riesgos que puedan afectar la sanidad animal y el estatus sanitario del país.

Que mediante la Resolución 061252 del 3 de febrero de 2020, el ICA estableció la regulación “Por medio de la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para el registro de fabricantes e importadores de alimentos para animales, así como los requisitos y el procedimiento para el registro de alimentos para animales y se dictan otras disposiciones”.

Que el Gobierno Nacional se encuentra adelantando la estrategia ‘Estado Simple, Colombia Ágil’, como un mecanismo para mejorar la productividad y la competitividad nacional, a través de la consolidación de políticas dirigidas a la racionalización de trámites y simplificación del Estado colombiano (Directiva Presidencial No. 07 de 2018).

Que bajo los anteriores parámetros, el ICA ha venido trabajando en el desarrollo de una solución tecnológica para la transformación digital de los trámites previstos en la Resolución 061252 del 3 de febrero de 2020 que permitan proveer servicios de valor al público, enmarcados dentro de la política de Gobierno Digital, así como las políticas públicas de racionalización de trámites y simplificación del Estado colombiano, de conformidad con la estrategia “Estado Simple, Colombia Ágil”.

Que el artículo 40 Transitorio de la Resolución arriba indicada, dispuso, entre otros aspectos, un plazo de tres (3) meses a partir de su entrada en vigencia, para que las personas naturales o jurídicas que cuenten con el registro de fabricación e importación de alimentos ingresen la información al sistema que para tales efectos desarrolle el ICA.

Que mediante Decreto 417 de 2020, la Presidencia de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional



por la presencia del Coronavirus COVID-19, disponiendo a través del Decreto 457 de 2020 el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional a partir del 25 de marzo de 2020 y hasta el 13 de abril de 2020, término ampliado hasta el 11 de mayo de 2020 mediante el Decreto 593 del 24 de abril de 2020.

Que el artículo 6 del Decreto 491 del 28 de marzo del 2020, mediante el cual la Presidencia de la República adoptó “las 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 de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, facultó expresamente a las autoridades administrativas para, que por razones del servicio y como consecuencia de la emergencia, se suspendieran los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, disponiendo, además, que “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” (se resalta a propósito)

Que mediante el artículo primero de la Resolución 64827 del 1 de abril de 2020, el Instituto Colombiano Agropecuario- ICA ordenó la suspensión total de términos de algunas actuaciones o trámites administrativos y jurisdiccionales, entre otros, el registro de productos indicado en la Resolución 061252 del 2020, a partir de su fecha de promulgación y hasta el día hábil siguiente a la superación de la emergencia social decretada por el Gobierno Nacional.

Que teniendo en cuenta la coyuntura por la que atraviesa el país, con ocasión de la Pandemia del Coronavirus COVID-19, se han presentado dificultades en el ingreso de información al sistema dispuesto por el ICA para tal fin, en cumplimiento a lo señalado en el artículo 40 Transitorio de la Resolución 061252 del 3 de febrero de 2020, por parte de algunos destinatarios de la norma.

Que con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los administrados y ciudadanos en general, así como precaver la observancia de los deberes del Estado y de los particulares durante el estado de emergencia social, se encuentra procedente otorgar una prórroga adicional para el cumplimiento de la actividad de cargue o ingreso de información conforme se señala en el artículo 40 Transitorio Ibidem.

Que por otra parte, con la finalidad de garantizar la implementación integral de la Resolución No. 061252 del 3 de febrero de 2020, se hace necesario modificar el artículo primero de la Resolución 64827 del 2020, en el sentido de señalar que la suspensión total de términos ahí previstos, no afectará los trámites de registro regulados en la Resolución 061252 del 2020, como consecuencia de lo anteriormente señalado.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º. PRORROGAR por el término de treinta (30) días calendario contados a partir del 4 de mayo de 2020, el plazo establecido en el artículo 40 Transitorio de la Resolución No. 061252 del 2020, para que las personas naturales o jurídicas que cuenten con el registro de empresas fabricantes e importadoras de alimentos para animales y/o registros de productos de alimentos para animales, ingresen la información al sistema de información desarrollado por el ICA para tal fin, conforme lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 2º. MODIFICAR el artículo primero de la Resolución 64827 del 2020 “Por la cual se ordena la suspensión de términos de algunas actuaciones o trámites administrativos y jurisdiccionales en el marco del Estado de Emergencia Económica,



Social y Ecológica causada por el Coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”, en el sentido de adicionar un párrafo que dispondrá lo siguiente:

“PARÁGRAFO 3º: La suspensión total de términos dispuesta para los trámites asociados al registro de productos establecidos en la Resolución 061252 del 3 de febrero de 2020, se levantará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que se cumpla el término señalado en el artículo primero de la Resolución 066700 del 30 de abril de 2020”.

ARTÍCULO 3º.- *Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno.*

ARTÍCULO 4º.- VIGENCIA. *La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación y modifica en lo aquí referido, las Resoluciones 061252 del 3 de febrero del 2020 y 64827 del 1 de abril de 2020.*

Dada en Bogotá D.C., a los treinta (30) días de abril de 2020.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

DEYANIRA BARRERO LEÓN
Gerente General».

6. El expediente ingresó al Despacho el 13 de agosto de 2020.

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

De conformidad con el numeral 8 del artículo 111 del CPACA, es función de la Sala de lo Contencioso Administrativo en pleno «*[e]jercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción*».

El inciso cuarto del artículo 107 del mismo ordenamiento prevé la existencia de salas especiales de decisión, encargadas de decidir los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que esta les encomiende, salvo de los procesos de pérdida de investidura y de nulidad por inconstitucionalidad².

Y el numeral 1º del artículo 185 del CPACA, dispone que la sustanciación del control inmediato de legalidad le corresponde a uno de los magistrados de la Corporación, razón por la cual, la suscrita Magistrada del Consejo de Estado es competente para proveer sobre la decisión de avocar o no el conocimiento del presente asunto.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 «*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*», dispone 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, tendrán un control automático 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.

² En Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 1º de abril de 2020, se asignó la competencia de estos asuntos a las salas especiales de decisión.



Por su parte, el artículo 136 del CPACA alude al control automático de legalidad, en los siguientes términos:

«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, tendrán 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 cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento».

Conforme a lo anterior, la competencia para asumir el conocimiento del control inmediato de legalidad ejercido por el Consejo de Estado con fundamento en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA, exige la verificación de tres condiciones, a saber: (i) que las medidas de carácter general sean emanadas de autoridades nacionales, (ii) que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción³.

CASO CONCRETO

En el asunto bajo análisis, el Despacho observa que el acto administrativo respecto del cual debe analizar si es objeto de control inmediato de legalidad es la Resolución No. 066700 de 30 de abril de 2020, «*Por la cual se prorroga la transitoriedad establecida en el artículo 40 de la Resolución 061252 del 2020 y se modifica el artículo 1º de la Resolución 064827 del 2020*», proferida por la Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-⁴, es decir, se trata de medidas de contenido general dictadas por una autoridad del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa.

Así las cosas, se encuentran cumplidos los primeros dos supuestos normativos consagrados en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

Respecto del tercer presupuesto, esto es, que la medida sea proferida como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción que, para el caso específico del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, son decretos ley (art. 215 inciso segundo de la Constitución)⁵, el Despacho observa lo siguiente:

Por medio de la Resolución No. 64827 de 1 de abril de 2020, la Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-, en el artículo primero ordenó la suspensión total de términos de las actuaciones o trámites administrativos y jurisdiccionales enumerados en ese acto administrativo, incluidos los registros de productos señalados en la Resolución No. 061252 de 3 de febrero de 2020, «*Por medio de la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para el registro de fabricantes e importadores de alimentos para animales, así como los requisitos y*

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 23 de noviembre de 2010, exp. 11001-03-15-000-2010-00347-00 (CA).

⁴ El Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, es una entidad pública del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, perteneciente al Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, SNCCTI, y adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, creado por medio del Decreto 1562 de 15 de junio de 1962.

⁵ Cfr., Autos del 29 de abril de 2020, exps. 2020-00995-00 y 2020-01014-00, M. P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



el procedimiento para el registro de alimentos para animales y se dictan otras disposiciones»⁶, a partir de la fecha de promulgación del acto administrativo y hasta el día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Empero, en la Resolución No. 066700 de 30 de abril de 2020, la misma autoridad administrativa dispuso *«PRORROGAR por el término de treinta (30) días calendario contados a partir del 4 de mayo de 2020, el plazo establecido en el artículo 40 transitorio de la Resolución No. 061252 del 2020, para que las personas naturales o jurídicas que cuenten con el registro de empresas fabricantes e importadoras de alimentos para animales y/o registros de productos de alimentos para animales, ingresen la información al sistema de información desarrollado por el ICA para tal fin, conforme lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo».*

De igual manera, ordenó modificar el artículo primero de la Resolución No. 64827 de 2020, en el sentido de adicionar un párrafo para indicar que *«La suspensión total de términos dispuesta para los trámites asociados al registro de productos establecidos en la Resolución 061252 del 3 de febrero de 2020, se levantará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que se cumpla el término señalado en el artículo primero de la Resolución 066700 de 30 de abril de 2020».*

En los considerandos de la Resolución No. 066700 de 2020, se indicó que *«el ICA ha venido trabajando en el desarrollo de una solución tecnológica para la transformación digital de los trámites previstos en la Resolución No. 061252 del 3 de febrero de 2020 que permita proveer servicios de valor al público, enmarcados dentro de la política de Gobierno Digital, así como las políticas públicas de racionalización de trámites y simplificación del Estado colombiano, de conformidad con la estrategia 'Estado Simple', Colombia Ágil».*

Con base en lo expuesto, el Despacho evidencia que el propósito de la Resolución No. 066700 de 30 de abril de 2020, bajo examen, fue retirar de la suspensión general de términos de las actuaciones o trámites administrativos y jurisdiccionales que adelanta el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-, lo relativo a los registros de que trata el artículo 40 transitorio de la Resolución No. 061252 de 3 de febrero de 2020, en el que se fijó un plazo de tres (3) meses contados a partir de su publicación para que *«Las personas naturales o jurídicas que cuenten con registro de empresas de alimentos para animales y/o registro de alimentos para animales vigente a la entrada de la presente Resolución (...) para ingresar la información en el sistema de información que para los efectos desarrolle el ICA, son pena de iniciar trámite para nuevo registro (...)».*

Para alcanzar esa finalidad, el artículo primero de la Resolución No. 066700 de 2020, prorrogó por el término de treinta (30) días calendario contados a partir del 4 de mayo de 2020, el plazo establecido en el artículo 40 transitorio de la Resolución No. 061252 de 2020, lo que llevó a incluir un párrafo adicional en la Resolución No. 64827 de 2020, para precisar que los trámites asociados con el registro mencionado en el párrafo precedente, se levantarán a partir del día hábil siguiente al cumplimiento del mencionado término.

⁶ La Sala Catorce Especial de Decisión del Consejo de Estado en sentencia de 21 de julio de 2020, decidió: *«DECLARAR la validez de la Resolución No. 64827 de 1 de abril de 2020, expedido por Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, condicionando su artículo 2, bajo el entendido de que la prórroga también aplica a aquellos permisos, autorizaciones, certificados o licencias que venzan dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y que no pudieron ser renovadas en vigencia de la misma debido a las medidas adoptadas para conjurarla, por los motivos expuestos en la presente providencia».* Expediente 2020-01499-00.



En términos más sencillos, lo que hizo la Resolución No. 066700 de 2020 fue retirar de la suspensión general de los términos el trámite previsto en el artículo 40 transitorio de la Resolución No. 061252 de 2020, y determinar un límite temporal para el levantamiento de esa suspensión.

Ahora bien, clarificado el alcance y ámbito de aplicación de la medida contenida en el acto administrativo objeto de estudio, para el Despacho la misma no debe ser entendida como un desarrollo o reglamentación del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, en el que se autoriza a las entidades para suspender de manera parcial o total las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

No significa lo anterior que el control inmediato de legalidad sea improcedente en términos absolutos cuando una autoridad administrativa ordena el levantamiento o reanudación de los términos, lo cual se debe analizar caso a caso, con el fin de establecer si la respectiva actuación puede comprometer la efectividad de los derechos al debido proceso y de defensa, como puede ocurrir, por ejemplo, con los procedimientos administrativos disciplinarios o sancionatorios.

En el asunto bajo análisis, la Resolución No. 066700 de 2020 prorrogó por el término de treinta (30) días calendario contados a partir del 4 de mayo de 2020, el plazo señalado en el artículo 40 transitorio de la Resolución No. 061252 de 2020, con el fin de que las personas naturales o jurídicas que cuenten con registro de empresas de alimentos para animales y/o registro de alimentos para animales vigente puedan ingresar la información al respectivo sistema que desarrolle el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-, trámite que para el Despacho no supone un desarrollo o reglamentación del Decreto Legislativo 491 de 2020.

En efecto, la referida decisión de prórroga de un plazo y el levantamiento de la suspensión de los términos con el fin de que se permita el registro de una información a través de los medios tecnológicos que ha venido implementando la entidad, como se indica en los considerandos del acto administrativo, es una decisión de ejecución para alcanzar el objeto de la Resolución No. 061252 de 2020, consistente en *“establecer los requisitos y el procedimiento para el registro de los fabricantes e importadores de alimentos para animales, así como los requisitos y el procedimiento para el registro de alimentos para animales y otras disposiciones* (art. 1), lo cual escapa del ámbito de aplicación del control inmediato de legalidad.

Por las razones expuestas, no se avocará el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 066700 de 30 de abril de 2020, *«Por la cual se prorroga la transitoriedad establecida en el artículo 40 de la Resolución 061252 del 2020 y se modifica el artículo 1º de la Resolución 064827 del 2020»*, expedida por la Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-, porque no se cumple la condición normativa de haber sido dictada en desarrollo de un decreto legislativo.

Lo anterior, sin perjuicio de que sobre la mencionada resolución se pueda adelantar el examen de legalidad, a petición de parte y en ejercicio de los medios de control previstos en la ley.

En mérito de lo expuesto, se



RESUELVE

PRIMERO.- NO AVOCAR el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 066700 de 30 de abril de 2020, «*Por la cual se prorroga la transitoriedad establecida en el artículo 40 de la Resolución 061252 del 2020 y se modifica el artículo 1º de la Resolución 064827 del 2020*», proferida por la Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-.

SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE esta providencia, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, a la Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Magistrada