



## **Sentencia C-164/20**

Referencia: Expediente RE-267

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 532 de 2020, *“por el cual se dictan medidas para el ingreso de estudiantes a los programas de pregrado en instituciones de educación superior, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

Magistrado ponente:  
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

### **SENTENCIA**

Dentro del proceso de revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 532 de 2020, adelantado en los términos de los artículos 215 y 241.7 de la Carta Política, así como 55 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup>.

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **1. Hechos**

---

<sup>1</sup> *“Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”*.

1.1. A través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020<sup>2</sup>, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, con ocasión de la calamidad pública originada por el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19, así como por las medidas adoptadas para enfrentarlo.

1.2. En el marco del referido estado de emergencia, en ejercicio de las facultades excepcionales contempladas en el artículo 215 de la Constitución, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 532 del 8 de abril de 2020<sup>3</sup>, cuyo texto se transcribe a continuación:

**DECRETO 532 DE 2020**  
(Abril 08)

*“Por el cual se dictan medidas para el ingreso de estudiantes a los programas de pregrado en instituciones de educación superior, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”*, y

**CONSIDERANDO**

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

---

<sup>2</sup> *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.*

<sup>3</sup> Folios 1 a 10 del expediente digital.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida se incluyeron las siguientes:

Que el 30 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo Coronavirus COVID19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por Coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020: 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 7 de abril de 2020: 50 muertes y 1.780 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (861), Cundinamarca (60), Antioquia (209), Valle del Cauca (250), Bolívar (63), Atlántico (63), Magdalena (14), Cesar (17), Norte de Santander (26), Santander (14), Cauca (14), Caldas (16), Risaralda (44), Quindío (34), Huila (34), Tolima (15), Meta (14), Casanare (2), San Andrés y Providencia (2), Nariño (7), Boyacá (13), Córdoba (7), Sucre (1) y La Guajira (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 7 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, —Hora del Meridiano de Greenwich—, se encuentran confirmados 1,282,931 casos, 72,774 fallecidos y 211 países, áreas o territorios con casos del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que en el mencionado Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual se declaró el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, se adoptaron entre otras, las siguientes medidas:

*“Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición de ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el*

*contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación.*

*Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento”.*

*Que de conformidad con el artículo 27 de la Ley 30 de 1992 “por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, “los Exámenes de Estado son pruebas de carácter oficial que tienen por objeto: a) Comprobar niveles mínimos de aptitudes y conocimientos. b) Verificar conocimientos y destrezas para la expedición de títulos a los egresados de programas cuya aprobación no esté vigente. c) Expedir certificación aprobación o desaprobación de cursos que se hayan adelantado en instituciones en disolución cuya personería haya sido suspendida o cancelada. d) Homologar y convalidar títulos de estudios de Educación Superior realizados en el exterior, cuando sea pertinente a juicio del Consejo Nacional para la Educación Superior (CESU)”.*

Que el literal (a) del artículo 14 de la Ley 30 de 1992, consagra como uno de los requisitos para el ingreso a los programas de pregrado<sup>4</sup> de educación superior, además de los que señale cada institución de educación superior, haber presentado el Examen ingreso a la educación superior.

Que la Ley 1324 de 2009 “por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema evaluación resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el ICFES”, en su artículo 7º, literal (b), inciso 5º, consagra que “la presentación de los “Exámenes de Estado” es requisito para ingresar a los programas de pregrado y obtener el título respectivo”.

Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-420 del 21 septiembre de 1995, expresó: “(...) La presentación del examen de Estado se consagra como un mecanismo de medición los niveles mínimos de aptitudes y conocimientos de los estudiantes que han terminado el nivel secundario educación y aspiran ingresar al nivel superior; convirtiéndose en un

---

<sup>4</sup> Ley 30 de 1992. “Artículo 9: Los programas de pregrado preparan para el desempeño de ocupaciones, para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada, de naturaleza tecnológica o científica o en el área de las humanidades, las artes y la filosofía. También son programas de pregrado aquellos de naturaleza multidisciplinaria conocidos también como estudios de artes liberales, entendiéndose como los estudios generales en ciencias, artes o humanidades, con énfasis en algunas de las disciplinas que hacen parte de dichos campos”.

*instrumento necesario para que el Estado pueda ejercer, con sujeción a los artículos 189 numeral 21 y 150 numeral 23 de la Constitución Política, la inspección y vigilancia sobre la educación secundaria en cuanto a los niveles de enseñanza que reciben los estudiantes en sus respectivos planteles (...)*”.

Que de conformidad con el inciso 3° del artículo 2.3.3.3.7.2 del Decreto 1075 del 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación*”, corresponde al Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación –ICFES–, dirigir y coordinar el diseño, la producción y aplicación de las pruebas, así como también determinar el calendario de aplicación del Examen de Estado, de acuerdo con el reporte sobre la población que cumpla el requisito para presentar el Examen.

Que mediante de la Resolución 888 de 18 de noviembre de 2019, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación –ICFES– determinó el calendario de aplicación del Examen de Estado para año 2020 así: (i) los estudiantes de calendario “B” el 15 de marzo del 2020; y (ii) los estudiantes del calendario “A” el 9 de agosto del 2020.

Que mediante la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó una serie de medidas con el objeto de limitar las posibilidades de contagio, en todos los espacios sociales.

Que la Procuraduría General de la Nación, en los días anteriores al 15 de marzo de 2020, fecha prevista para la aplicación del Examen de Estado, manifestó al Gobierno nacional adoptar como medida para evitar la propagación Coronavirus COVID-19, el aplazamiento examen.

Que el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - ICFES, en los días anteriores al 15 de marzo de 2020, fecha prevista para la aplicación del Examen de Estado, recibió 542 peticiones, por medio de las cuales, se solicitaba el aplazamiento de la aplicación del Examen de Estado, con ocasión de la pandemia generada por el Coronavirus COVID-19.

Que con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria y luego de realizar un monitoreo mediante comités regionales para garantizar la aplicación de las medidas de contención del virus ordenadas en la Resolución 385 del 12 de marzo del 2020, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación –ICFES, mediante Resolución 196 del 14 de marzo del 2020, adoptó como medida preventiva el aplazamiento de la aplicación del Examen de Estado que

estaba programado para el 15 de marzo de 2020 en todo el territorio nacional, hasta tanto se supere la emergencia sanitaria.

Que de acuerdo con lo reportado por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES, 79.231 estudiantes se inscribieron para presentar el Examen de Estado el 15 de marzo de 2020 con el fin de ingresar a una institución de educación superior<sup>5</sup> y en consecuencia, en caso de mantenerse la presentación del examen como requisito de ingreso a programa de pregrado de educación superior, se afectaría directamente su derecho al acceso a la educación superior por causa atribuible a la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que la anterior circunstancia expandiría los efectos de la crisis económica, social y ecológica al sector educación, en la medida en que se afectaría el ejercicio del derecho a la educación.

Que la Constitución Política, en su artículo 67, consagra que *“la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”*.

Que la honorable Corte Constitucional, en Sentencia T-743 del 23 octubre 2013, expuso que: *“el artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los bienes y valores culturales. La relevancia de esa función social explica que la norma superior haya asignado a la familia, a la sociedad y al Estado una corresponsabilidad en la materialización de esas aspiraciones y haya comprometido a este último con tareas concretas que abarcan, desde la regulación y el ejercicio del control y vigilancia del servicio educativo, hasta la garantía de su calidad, de su adecuado cubrimiento y la formación moral, física e intelectual de los estudiantes. En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de recursos en la población económicamente vulnerable. En su dimensión derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política”*.

Que con el fin de garantizar el derecho a la educación de todos los estudiantes que quieran ingresar a instituciones de educación superior en el segundo semestre del año 2020, el Gobierno Nacional considera necesario exonerar de

---

<sup>5</sup> El número total de estudiantes inscritos para la aplicación del Examen de Estado el 15 de marzo de 2020 con el fin de ingresar a una institución de educación superior corresponde a 79.231, clasificados de la siguiente manera: (i) 74.907 estudiantes al Examen de Estado *“Prueba SABER 11”*, y (ii) 4.324 estudiantes del Examen de Estado *“Validación General”*.

manera temporal el cumplimiento del requisito antes mencionado, debido a la imposibilidad de cumplirlo mientras estén vigentes las restricciones que impone el estado de emergencia sanitaria.

Que una vez superado el estado de emergencia sanitaria y siempre que las circunstancias permitan la realización del Examen de Estado sin que ello represente un riesgo para la salud de los estudiantes, los 79.231 inscritos que lo hicieron con el propósito de ingresar a una institución de educación superior, deberán aplicar el Examen de Estado en la fecha que para el efecto fije el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - ICFES y deberán presentar su resultado ante la institución de educación superior que corresponda.

Que la anterior medida no restringe o limita derechos o garantías constitucionales y por el contrario, facilita el ejercicio del derecho al acceso a la educación superior durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional.

Que en virtud de la autonomía universitaria prevista en el artículo 69 de la Constitución Política, las instituciones de educación superior gozan de la potestad para definir los criterios y procedimientos para seleccionar sus estudiantes, siempre que los mismos sean razonables, proporcionales y no vulneren derechos fundamentales y en especial el derecho a la igualdad. Al respecto, la honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-337 de 1º de agosto 1996 manifestó: *“(...) uno los derechos que tienen las instituciones de educación superior en ejercicio del principio de la autonomía universitaria, el de admitir y seleccionar a sus alumnos, no se quebranta norma alguna del ordenamiento superior, puesto que la garantía de acceso al sistema educativo consagrada constitucionalmente, no consiste en que todo aspirante deba ser admitido en los planteles educativos, ni en la ausencia de criterios de selección de los estudiantes que las entidades de educación superior habrán de admitir, sino ‘en la posibilidad de llegar a ser aceptado en igualdad de condiciones con los demás aspirantes y dentro de las reglas de juego predeterminadas por el mismo establecimiento (...)”*.

## **DECRETA**

**Artículo 1º.-** Eximir de la presentación del Examen de Estado como requisito para el ingreso a los programas de pregrado de educación superior, a todos los estudiantes inscritos para la presentación del Examen de Estado prevista para el 15 de marzo del año 2020.

Los estudiantes inscritos a presentar el Examen de Estado el 15 de marzo de 2020 deberán presentar este Examen, de conformidad con el calendario de aplicación que para el efecto expida el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - ICFES.

**Parágrafo.** En el evento que las condiciones de salud pública impidieran la realización del Examen de Estado fijado para el 9 de agosto de 2020, los

estudiantes inscritos para esa prueba también quedarán eximidos del cumplimiento del requisito.

Los estudiantes inscritos a presentar el Examen de Estado para el 9 de agosto de 2020, deberán presentar el Examen, de conformidad con el calendario de aplicación que para el efecto expida el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - ICFES.

**Artículo 2°.-** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá D.C., a los 8 días de abril de 2020.

**IVÁN DUQUE MÁRQUEZ**

LA MINISTRA DEL INTERIOR,  
**ALICIA VICTORIA ARANGO OLMOS**

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,  
**CLAUDIA BLUM DE BARBERI**

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO,  
**ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA**

LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO,  
**MARÍA LEONOR CABELLO BLANCO**

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,  
**CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCÍA**

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,  
**RODOLFO ENRIQUE ZEA NAVARRO**

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,  
**FERNANDO RUIZ GÓMEZ**

EL MINISTRO DEL TRABAJO,  
**ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ**

LA MINISTRA DE MINAS Y ENERGIA,  
**MARÍA FERNANDA SUEREZ LONDOÑO**

EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO,  
**JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO**

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL,  
**MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ**

**EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE,  
RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN**

**EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO,  
JONATHAN MALAGÓN GONZÁLEZ**

**LA MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS  
COMUNICACIONES,  
SYLVIA CRISTINA CONSTAÍN RENGIFO**

**LA MINISTRA DE TRANSPORTE,  
ÁNGELA MARÍA OROZCO GÓMEZ**

**LA MINISTRA DE CULTURA,  
CARMEN INÉS VÁSQUEZ CAMACHO**

**LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN,  
MABEL GISELA TORRES TORRES**

**EL MINISTRO DEL DEPORTE,  
ERNESTO LUCENA BARRERO**

1.3. El 13 de abril de 2020, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a este Tribunal, para lo de su competencia, copia auténtica del Decreto 532 de 2020, así como de los soportes documentales del mismo<sup>6</sup>.

## **2. Trámite procesal**

2.1. A través de Auto del 22 de abril de 2020<sup>7</sup>, el magistrado ponente asumió el conocimiento de la revisión de constitucionalidad del Decreto 532 de 2020, así como ordenó que, por intermedio de la Secretaría General de este Tribunal, se comunicara del inicio de la presente causa al Presidente de la República para

---

<sup>6</sup> Folios 1 a 87 del expediente digital. Específicamente, como soporte del Decreto 532 de 2020, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República anexó copias de: (i) la declaración sobre la segunda reunión del Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional (RSI-2005) acerca del brote del nuevo coronavirus (2019-nCoV); (ii) el Boletín de Prensa No. 050 del seis de marzo de 2020, emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social a través del cual confirma el primer caso de COVID-19 en Colombia; (iii) la alocución de apertura del Director General de la Organización Mundial de la Salud en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020; (iv) el reporte del nueve de marzo de 2020 presentado por el Ministerio de Salud y Protección Social en el que indica la existencia de tres casos confirmados en el territorio nacional; (v) el informe sobre la situación del coronavirus (COVID-19) revelado el siete de abril de 2020 por el Ministerio de Salud y Protección Social en el que se da cuenta de 1.780 casos confirmados, 100 personas recuperadas y 50 muertes en el país; (vi) el informe de situación sobre el brote de coronavirus (COVID-19) presentado el siete de abril de 2020 por la Organización Mundial de la Salud; (vii) la Resolución Número 888 del 18 de noviembre de 2019 expedida por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación; (viii) la Resolución Número 380 del 10 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social; (ix) la Resolución Número 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social; (x) el informe sobre las conclusiones de los comités regionales y de las reuniones multisectoriales lideradas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación frente a la aplicación del Examen de Estado, así como la constancia de las 542 peticiones ciudadanas encaminadas a solicitar su aplazamiento en virtud de la pandemia generada por el coronavirus COVID-19; (xi) la Resolución Número 196 del 14 de marzo de 2020 expedida por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación; y (xii) el reporte sobre el número de inscritos para la presentación del Examen de Estado previsto para el 15 de marzo de 2020 por parte del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación.

<sup>7</sup> Folios 88 a 91 del expediente digital.

que ejerciera la defensa del acto normativo, se fijara en lista el asunto de la referencia para que los interesados tuvieran la oportunidad de pronunciarse, y se realizara el traslado del mismo al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia.

2.2. En atención a lo dispuesto en dicho proveído<sup>8</sup>, se recibieron un conjunto de intervenciones y conceptos que se sintetizan a continuación<sup>9</sup>.

### **3. Defensa del acto normativo por parte de la Presidencia de la República**

3.1. La Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República defendió la constitucionalidad del Decreto 532 de 2020<sup>10</sup>, argumentando que cumple con los requisitos formales y materiales que exige la Carta Política para que el Gobierno Nacional pueda expedir válidamente normas de naturaleza legal en el marco de los estados de emergencia.

3.2. En concreto, dicha entidad sostuvo que el Decreto 532 de 2020 fue: (i) firmado por el Presidente de la República y todos los ministros, (ii) expedido en correspondencia con el ámbito temporal y objetivo del estado de emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020, así como (iii) motivado en un conjunto de consideraciones expuestas en la parte motiva del acto normativo.

3.3. Igualmente, la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República indicó que el Decreto 532 de 2020 supera las exigencias materiales de constitucionalidad, porque la medida de inaplicar temporalmente el requisito legal de presentar el Examen de Estado para acceder a los programas de pregrado:

(i) Se encuentra dirigida a superar uno de los efectos de la calamidad pública que dio origen a la declaratoria del estado de emergencia, como fue la afectación de la prestación normal de ciertas actividades de la administración pública (*juicio de finalidad*).

(ii) Debido al propósito que persigue, guarda una relación directa con las situaciones que se pretendieron conjurar con la declaratoria del estado de emergencia (*juicio de conexidad externa*).

(iii) Está debidamente motivada en la parte considerativa del acto normativo en examen, en la cual se indican las razones que justifican su adopción y que llevan a establecer una excepción transitoria a una norma con fuerza de ley (*juicios de conexidad interna, suficiente motivación e incompatibilidad*).

(iv) Es imperiosa para evitar que se presente una barrera de acceso a la educación superior ante la imposibilidad de realizar las pruebas respectivas debido al riesgo sanitario que implicaría el contacto de los estudiantes que

---

<sup>8</sup> Las respectivas comunicaciones obran en los folios 92 a 131 y 239 a 241 del expediente digital.

<sup>9</sup> Las constancias secretariales correspondientes son visibles en los folios 132, 133 y 242 del expediente digital.

<sup>10</sup> Folios 142 a 227 del expediente digital.

concurran a presentarlas, y, por lo anterior, la consecuente incapacidad de satisfacer el mandato legal respectivo (*juicio de necesidad*).

(v) Resulta proporcional con relación a la gravedad de la emergencia sanitaria que enfrenta el país, porque opera temporalmente con el propósito de garantizar el derecho a la educación de un grupo determinado de estudiantes que pretendían presentar el Examen de Estado en las fechas estipuladas pero que no lo han podido tomar debido a la pandemia, y que, en todo caso, están comprometidos a realizarlo con posterioridad (*juicio de proporcionalidad*).

(vi) No desconoce los mandatos superiores que consagran derechos fundamentales y sus mecanismos de protección, ni altera la organización de las ramas del poder, así como tampoco hace distinciones con base en criterios sospechosos (*juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y no discriminación*).

#### **4. Intervenciones ciudadanas**

4.1. Dentro del término de fijación en lista, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre<sup>11</sup> y la Clínica Jurídica en Derechos Humanos de la Universidad Santiago de Cali<sup>12</sup> solicitaron que se declare exequible el Decreto 532 de 2020, por las siguientes razones<sup>13</sup>.

4.2. Para empezar, los mencionados intervinientes señalaron que el acto normativo objeto de control cumple con las exigencias formales de constitucionalidad, pues fue: (i) suscrito por el Presidente de la República y los ministros, (ii) expedido en el marco temporal y en desarrollo de las facultades derivadas del estado de emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020, y (iii) debidamente motivado.

4.3. Luego, las referidas universidades expusieron que el Decreto 532 de 2020 es acorde materialmente con el ordenamiento superior, porque contempla una medida razonable, necesaria, adecuada y proporcional dirigida a evitar que la exigencia legal de presentar el Examen de Estado para ingresar a los programas de pregrado, se convierta en una barrera institucional de acceso a la educación superior ante la imposibilidad de desarrollar dicha prueba por el riesgo epidemiológico existente por causa del coronavirus COVID-19.

---

<sup>11</sup> Folios 133 a 141 del expediente digital.

<sup>12</sup> Folios 228 a 238 del expediente digital.

<sup>13</sup> Es pertinente resaltar que por fuera del término de fijación en lista se recibieron las siguientes intervenciones: (i) el concepto presentado por Isabel Cristina Jaramillo Sierra y un grupo de estudiantes de la Universidad de los Andes, en el cual: (a) frente a todos los decretos expedidos en el marco del estado de emergencia declarado por la calamidad pública causada por el riesgo asociado a la propagación del coronavirus COVID-19, se presentaron una serie de consideraciones en torno a los límites constitucionales que tiene el Gobierno Nacional en el ejercicio las facultades legislativas excepcionales y el cumplimiento parcial de las mismas en las normas controladas por la Corte, y (b) en relación con el Decreto 532 de 2020, se indica simplemente que satisface las exigencias constitucionales contempladas en la jurisprudencia (folios 258 a 449 del expediente digital); y (ii) el escrito de seis gobernadores del Pueblo Yukpa, en la que de manera general cuestionan las medidas adoptadas por el Ejecutivo para enfrentar la pandemia ante su escasa efectividad frente a las necesidades de la población indígena, sin referirse concretamente al acto objeto de control en el proceso de la referencia (folios 450 a 672 del expediente digital).

4.4. Finalmente, las instituciones intervinientes pusieron de presente que la referida medida: (i) tiene una relación clara con el Decreto 417 de 2020, ya que busca evitar la propagación de los efectos de la pandemia en la prestación de los servicios públicos; (ii) no afecta los fundamentos de la organización del Estado, no vulnera prerrogativas fundamentales, ni contempla exclusiones discriminatorias, pues, por el contrario, mediante la inaplicación temporal de una exigencia legal a un grupo determinado de estudiantes busca proteger el derecho a la educación en su faceta de acceso; y (iii) es acorde con la autonomía universitaria, en tanto que reconoce la capacidad de las instituciones de determinar los criterios de ingreso a sus programas de pregrado.

## 5. Concepto del Ministerio Público

5.1. El Procurador General de la Nación solicitó que se declare exequible el Decreto 532 de 2020<sup>14</sup>, porque cumple con los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución. En efecto, en relación con los primeros destacó que dicho acto normativo fue expedido en el marco temporal del estado de emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020, motivado como consta en su parte considerativa, así como firmado por el Presidente de la República y sus ministros.

5.2. Asimismo, el agente del Ministerio Público indicó que un análisis sustantivo del Decreto 532 de 2020 permite evidenciar que la medida de inaplicar temporalmente la exigencia de presentar el Examen de Estado a efectos de garantizar el ingreso a la educación superior de aquellos estudiantes que no podrán realizarlo este año por la pandemia, supera:

(i) El *juicio de conexidad externa*, porque está relacionada con los fundamentos que dieron origen al estado de emergencia, como la imposibilidad de realizar ciertas actividades que puedan derivar en escenarios potenciales de contagio.

(ii) El *juicio de conexidad interna*, ya que encuentra correspondencia en la parte motiva del acto normativo, en la cual se expuso la necesidad de posponer el Examen de Estado para salvaguardar la salud de los estudiantes.

(iii) Los *juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad*, toda vez que no restringe derechos fundamentales, ni impide el ejercicio de las competencias principales de las ramas del poder.

(iv) El *juicio de no contradicción específica*, en tanto que busca asegurar el acceso a la educación superior sin desconocer la autonomía universitaria.

(v) El *juicio de finalidad*, comoquiera que tiene como propósito evitar que el COVID-19 se propague, lo que justamente es una de las causas que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

---

<sup>14</sup> Folios 243 a 257 del expediente digital.

(vi) El *juicio de necesidad*, porque pretende evitar una barrera de acceso a los programas de pregrado ante la imposibilidad de realizar las pruebas de Estado con el fin de satisfacer el requisito legal que exige su presentación para el efecto.

(vii) Los *juicios de motivación suficiente e incompatibilidad*, toda vez que en la parte considerativa del acto normativo se justifica en debida forma la determinación adoptada, indicando su propósito, alcance, así como su necesidad.

(viii) El *juicio de proporcionalidad*, ya que de manera razonable pretende la realización de intereses constitucionalmente relevantes, como la salvaguarda de la salud, la garantía de acceso a la educación superior y la preservación de las competencias del Estado en materia de inspección y vigilancia de la educación.

(ix) El *juicio de no discriminación*, pues cobija a la totalidad de estudiantes inscritos para presentar el Examen de Estado en el año 2020, sin distinción alguna.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

1.1. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 532 del 8 de abril de 2020, expedido en el marco del estado de emergencia declarado el pasado 17 de marzo a través del Decreto 417 de 2020, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 215 y 241.7 de la Carta Política<sup>15</sup>, así como 55 de la Ley 137 de 1994<sup>16</sup>.

1.2. En efecto, en las referidas disposiciones de rango constitucional y estatutario, se establece que le corresponde a este Tribunal decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que expida el Gobierno Nacional en el marco de los estados de emergencia.

### 2. Problema jurídico y esquema de resolución

---

<sup>15</sup> “Artículo 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia (...). Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. (...) El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad (...)”. “Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución”.

<sup>16</sup> “Artículo 55. Corte Constitucional. La Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen”.

2.1. En la presente oportunidad, le corresponde a esta Corporación determinar si el Decreto 532 de 2020 cumple con las exigencias formales y materiales contempladas en la Constitución y en la Ley 137 de 1994, relacionadas con la expedición válida de legislación excepcional en el marco del estado de emergencia.

2.2. Con tal propósito, este Tribunal, para empezar, (i) realizará una caracterización general del estado de emergencia; luego, (ii) estudiará el fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo de dicho estado de excepción; y, finalmente, (iii) analizará la constitucionalidad del Decreto 532 de 2020.

### **3. Caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia<sup>17</sup>**

3.1. La Corte Constitucional ha precisado en numerosas oportunidades la naturaleza y el alcance del estado de emergencia regulado en el artículo 215 de la Carta Política, definiendo las fuentes, criterios y estándares que deben tomarse en consideración a efectos de controlar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo que expide en su marco el Presidente de la República. A continuación, este Tribunal reiterará los aspectos básicos del precedente sobre la materia, con el propósito de aplicarlos en el análisis del Decreto Legislativo 532 de 2020, sometido a su escrutinio en esta ocasión.

3.2. Los artículos 212 a 215 de la Constitución consagran los denominados “*Estados de Excepción*”, dividiéndolos en tres instituciones claramente diferenciables: (i) el estado de guerra exterior, (ii) el estado de conmoción interior; y (iii) el estado de emergencia. En dichas disposiciones superiores se fijan los criterios dentro de los cuales los mismos están llamados a operar, señalando a su vez las particularidades o rasgos distintivos que identifican a cada uno.

3.3. Al respecto, esta Corporación ha sostenido que la regulación constitucional de los estados de excepción responde a la decisión del Constituyente de garantizar la vigencia y eficacia de la Carta Política, aún en contextos de crisis o de anormalidad, cuando por razón de su gravedad, tales situaciones no puedan ser conjuradas a través de los medios ordinarios de control con que cuenta el Estado. En estos casos, la institución de los estados de excepción otorga poderes excepcionales y transitorios al Gobierno Nacional, materializados en el reconocimiento de atribuciones legislativas extraordinarias, que le permiten adoptar las medidas necesarias para atender, repeler y superar la crisis o anormalidad suscitada.

---

<sup>17</sup> Este capítulo se apoya en las consideraciones contenidas, entre otras, en las sentencias C-136 de 2009 (M.P. Jaime Araújo Rentería), C-145 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), C-224 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), C-225 de 2009 (M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez), C-226 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-911 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-223 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-241 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-671 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos), C-701 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), C-465 de 2017 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido), y C-467 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

3.4. Los estados de excepción se convierten así, en la respuesta jurídica que se brinda a la sociedad ante situaciones extraordinarias que amenazan el orden institucional, frente a las cuales se debe contar con instrumentos igualmente excepcionales tendientes al restablecimiento de la normalidad, que deben conciliar la necesaria eficacia de la respuesta a las causas de perturbación con la preservación de los principios esenciales del Estado Social de Derecho, cuya primacía es la que se pretende proteger.

3.5. De suerte que además de las directrices fijadas en la propia Carta Política orientadas a regular su funcionamiento, garantizar su carácter excepcional y transitorio, y limitar las facultades del Gobierno a las estrictamente necesarias para atender la crisis surgida, se facultó al legislador para que regulara y fijara el ámbito de aplicación material de los estados de excepción a través de una ley de naturaleza estatutaria.

3.6. Es así como el carácter *reglado, excepcional y limitado* de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 -LEEE-<sup>18</sup>, sin que sobre mencionar sus especiales dispositivos de control político y judicial<sup>19</sup>.

3.7. Por un lado, el Texto Superior dispuso un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción, a saber: (i) la autorización del Senado para la declaratoria del estado de guerra exterior; (ii) el concepto favorable del Senado para la segunda prórroga del estado de conmoción interior; (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio; (iv) los informes que debe presentar el Gobierno Nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución; y, finalmente, (v) la competencia del Congreso para establecer la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, o que constituya grave calamidad pública, sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

3.8. Por otro lado, la Carta Política estableció el control judicial constitucional automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, previendo lo dispuesto en los artículos 212 a 215 constitucionales, cuyos contornos están delimitados por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

---

<sup>18</sup> El carácter reglado, excepcional y limitado se refleja en varios requerimientos: (i) la Constitución prevé específicas causales para decretar los estados de excepción; (ii) la regulación de los estados de conmoción interior y de emergencia económica, social y ecológica, se funda en el principio de temporalidad (precisos términos para su duración); y (iii) la Constitución dispone limitaciones materiales estrictas para los estados de excepción, tales como que (a) los civiles no sean juzgados por autoridades militares (art. 213 de la C.P.), (b) los derechos humanos no puedan ser limitados (art. 93 de la C.P.), y (c) el derecho internacional humanitario debe ser respetado (art. 214 de la C.P.).

<sup>19</sup> El control judicial está a cargo de la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, según lo dispone el numeral 7° del artículo 241 de la Carta Política, y del Consejo de Estado, tal como lo dispone el numeral 8° del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, al prescribir que le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado “*ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción*”.

3.9. Específicamente, tratándose del artículo 215 de la Carta Política, el estado de emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los ministros, siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 superiores que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

3.10. Este último concepto ha sido definido por esta Corte como *“una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella”*. La calamidad pública así explicada alude, entonces, a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente. Sobre el particular, este Tribunal ha señalado que *“los acontecimientos no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales”*<sup>20</sup>.

3.11. Por lo anterior, la jurisprudencia en la materia ha reconocido que la calamidad pública bien puede tener una causa natural, tal y como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o bien puede comprender una causa técnica, cual es el caso, por ejemplo, del cierre de una frontera internacional, o *“accidentes mayores tecnológicos”*<sup>21</sup>.

3.12. Desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, se han declarado múltiples estados de emergencia económica, social y ecológica por variadas razones: (i) la fijación de salarios de empleados públicos<sup>22</sup>; (ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica<sup>23</sup>; (iii) el acaecimiento de desastres naturales<sup>24</sup>; (iv) la revaluación del peso frente al dólar<sup>25</sup>; (v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito<sup>26</sup>; (vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del

---

<sup>20</sup> Sentencia C-216 de 1999 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

<sup>21</sup> La Corte ha aclarado que el estado de excepción previsto en el artículo 215 puede tener diferentes modalidades, dependiendo de los hechos que motiven su declaratoria. Así, se procederá a declarar la emergencia económica, cuando los hechos que dan lugar a la declaración se encuentren relacionados con la perturbación del orden económico; social, cuando la crisis que origina la declaración se encuentre relacionada con el orden social; y ecológica, cuando sus efectos se proyecten en este último ámbito. En consecuencia, también se podrán combinar las modalidades anteriores cuando la crisis que motiva la declaratoria amenace con perturbar estos tres órdenes de forma simultánea, quedando, a juicio del Presidente de la República, efectuar la correspondiente valoración y plasmarla así en la declaración del estado de excepción.

<sup>22</sup> Decreto 333 de 1992.

<sup>23</sup> Decreto 680 de 1992.

<sup>24</sup> Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.

<sup>25</sup> Decreto 80 de 1997.

<sup>26</sup> Decreto 2330 de 1998.

público<sup>27</sup>; (vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud<sup>28</sup>; y, por último, (viii) la situación fronteriza con Venezuela<sup>29</sup>.

3.13. De esta manera, el artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo puede llevarse a cabo *“por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”*. A su vez, la referida disposición normativa prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros; y (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Del mismo modo, (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia y (v) podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los ya existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

3.14. Así mismo, el precitado artículo señala que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual el Presidente de la República hará uso de las facultades extraordinarias y convocará al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

3.15. Igualmente, conviene recordar que, en cuanto hace a las competencias del cuerpo legislativo en el marco de los estados de emergencia, el artículo 215 superior también dispone lo siguiente: (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que alude este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; e, incluso, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

#### **4. Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica<sup>30</sup>**

4.1. Como se puede advertir, los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad que impone la Carta Política, a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa potestad no sea omnímoda ni arbitraria. Por ello, el ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto

<sup>27</sup> Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

<sup>28</sup> Decreto 4975 de 2009.

<sup>29</sup> Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011.

<sup>30</sup> Este capítulo se apoya en las consideraciones contenidas, entre otras, en las sentencias C-225 de 2011 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-465 de 2017 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido), y C-467 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción como en aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacerle frente a la crisis, conocidos usualmente como *decretos de desarrollo*.

4.2. Estos requerimientos son los que, a su turno, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad entre los decretos y el Texto Superior, bajo el entendido de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios que, en todo caso, están sometidos a condiciones de validez reclamadas por la propia Constitución.

4.3. Así pues, es claro que el control constitucional que se ejerce sobre estas disposiciones reviste un carácter *integral y automático u oficioso*, buscando determinar, tanto por su aspecto formal como material, si efectivamente las medidas se expidieron con estricta sujeción a los mandatos contenidos en las normas que los regulan, o si, por el contrario, a través de estas el titular de tales competencias extraordinarias desbordó los límites y condiciones establecidas<sup>31</sup>.

4.4. En relación con esto último, la propia Corte ha puntualizado que los decretos que se expidan al amparo de los estados de excepción, están sujetos a los requisitos y limitaciones -formales y materiales- que se desprenden de la propia Constitución (arts. 212 a 215), de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994, arts. 1° a 21 y 46 a 50) y de los tratados internacionales sobre derechos humanos que, por virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Carta Política, prevalecen en el orden interno y no pueden limitarse durante los estados de excepción.

4.5. En los referidos términos, el que exista un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que resultan de la declaratoria de un estado de excepción también permite concretar el principio de legalidad que, como ha sostenido esta Corporación, a más de obligar a que el Gobierno actúe con estricto apego a la normatividad que rige los estados de excepción, exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis, no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, mucho menos, con las derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

- ***Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad***

4.6. El control constitucional que le corresponde adelantar a la Corte respecto de los decretos expedidos al amparo de un estado de emergencia, teniendo como fondo sus particularidades o rasgos distintivos, presenta dos facetas: una *formal* y otra *material*. Se trata, básicamente, de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno Nacional.

---

<sup>31</sup> Consultar, entre otras, las sentencias C-004 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-447 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-366 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-122 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz), C-122 de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-216 de 1999 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), y C-135 de 2009 (Humberto Antonio Sierra Porto).

4.7. Así, con base en todo cuanto se ha repasado y por virtud de las reglas desarrolladas en la LEEE, el examen formal de un decreto legislativo exige verificar, en su orden, el cumplimiento de los siguientes tres requisitos: (i) que haya sido suscrito por el Presidente de la República y por todos los ministros del despacho; (ii) que haya sido expedido en desarrollo del estado de excepción y dentro del término de su vigencia; y (iii) que se encuentre motivado. Adicionalmente, (iv) en los casos en que la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe verificarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

4.8. Por su parte, el examen de tipo material o sustancial comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como ha definido la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. Y aun cuando en la práctica decisonal de este Tribunal se han evidenciado algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios, aquellas no han afectado el estricto rigor del control constitucional propiamente dicho. Sea esta la oportunidad, entonces, para unificar su alcance con el propósito de afinar su caracterización, como se sigue a continuación.

4.9. El *juicio de finalidad*<sup>32</sup> se encuentra expresamente previsto en el artículo 10 de la LEEE<sup>33</sup>. Según este parámetro, toda medida desplegada en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos<sup>34</sup>.

4.10. El *juicio de conexidad material*<sup>35</sup> está compuesto por los artículos 215 de la Carta Política<sup>36</sup> y 47 de la LEEE<sup>37</sup>. Con este presupuesto, se busca determinar si las disposiciones contenidas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (a) *interno*, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional

---

<sup>32</sup> La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio, entre otras, en las sentencias C-434 de 2017 (M.P. Diana Fajardo Rivera), C-437 de 2017 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo), C-465 de 2017 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido) y C-467 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

<sup>33</sup> “Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”.

<sup>34</sup> Consultar, entre otras, la Sentencia C-724 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En esa oportunidad, la Corte consideró que “Las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”. Por su parte, en la Sentencia C-700 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), el pleno de la Corte estimó que el juicio de finalidad “(...) es la exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta”.

<sup>35</sup> Sobre este juicio, consultar, entre otras, las sentencias C-409 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), C-437 de 2017 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo), C-467 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) y C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido).

<sup>36</sup> “Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes”.

<sup>37</sup> “Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado”.

para motivar el decreto de desarrollo correspondiente<sup>38</sup>; y (b) *externo*, es decir, el vínculo existente entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia<sup>39</sup>.

4.11. El *juicio de motivación suficiente*<sup>40</sup> ha sido entendido como una pauta que complementa la verificación formal, al indagar si, aparte de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente de la República ha ofrecido razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas<sup>41</sup>, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece con claridad que los “*decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales*”.

4.12. El *juicio de ausencia de arbitrariedad*<sup>42</sup> tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que transgredan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. Para cumplir con tal cometido, esta Corporación habrá de verificar que las disposiciones adoptadas en los decretos legislativos: (a) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales<sup>43</sup>; (b) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado; y (c) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento<sup>44</sup>.

4.13. El *juicio de intangibilidad*<sup>45</sup> parte del reconocimiento que ha efectuado la jurisprudencia constitucional sobre el carácter “*intocable*” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 Superiores, no pueden ser

---

<sup>38</sup> En la Sentencia C-409 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), la Sala Plena concluyó que la conexidad interna hace referencia “*a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente*”. Sobre esta temática, consultar, igualmente, la Sentencia C-434 de 2017 (M.P. Diana Fajardo Rivera).

<sup>39</sup> En la Sentencia C-724 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), la Corte Constitucional advirtió que la conexidad en el control de constitucionalidad de los decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, “*se dirige a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron*”. Sobre esta temática, consultar, igualmente, la Sentencia C-701 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

<sup>40</sup> Este juicio ha sido ampliamente desarrollado por la Corte Constitucional en las sentencias C-223 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-227 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), C-241 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), y C-409 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).

<sup>41</sup> Interesa señalar que en la Sentencia C-753 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), la Corte Constitucional sostuvo que “*en el caso de que la medida adoptada no limite derecho alguno resulta menos exigente, aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique*”.

<sup>42</sup> En relación con este juicio, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido) y C-467 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

<sup>43</sup> Cfr. Artículo 7º de la LEEE, en el cual se dispone que “*en ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades*”.

<sup>44</sup> Consultar, entre otras, las sentencias C-149 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), y C-224 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

<sup>45</sup> Acerca de este juicio, consultar, entre otras, las sentencias C-700 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), C-723 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-468 de 2017 (M.P. Alberto Rojas Ríos), y C-517 de 2017 (M.P. Iván Humberto Escrucera Mayolo).

restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

4.14. El *juicio de no contradicción específica*<sup>46</sup> pretende verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (a) no contraríen de manera específica la Constitución o los tratados internacionales; y (b) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Verbigracia, ha resaltado esta Corte que entre las anunciadas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno Nacional no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

4.15. El *juicio de incompatibilidad*<sup>47</sup>, según preceptúa el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales éstas son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

4.16. El *juicio de necesidad*<sup>48</sup>, previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Sobre esta evaluación, la Corte ha señalado que el análisis respectivo debe ocuparse: (a) de la *necesidad fáctica o idoneidad*, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de suerte que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (b) de la *necesidad jurídica o subsidiariedad*, que supone verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

---

<sup>46</sup> Sobre este presupuesto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-723 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-409 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), C-434 de 2017 (M.P. Diana Fajardo Rivera), C-437 de 2017 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo) y C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido).

<sup>47</sup> Frente al juicio bajo estudio consultar, entre otras, las sentencias C-409 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), y C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido).

<sup>48</sup> Para profundizar en este juicio, consultar, entre otras, las sentencias C-723 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-465 de 2017 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), y C-517 de 2017 (M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo).

4.17. El *juicio de proporcionalidad*<sup>49</sup>, que procede del artículo 13 de la LEEE, demanda que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. En efecto, tal y como se ha manifestado por la jurisprudencia constitucional, el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad, sin que tal escrutinio excluya el debido control a las restricciones de derechos constitucionales que, por ejemplo, se adelanta en la etapa del juicio correspondiente a la ausencia de arbitrariedad.

4.18. El *juicio de no discriminación*<sup>50</sup>, el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE<sup>51</sup>, exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o cualquier otra categoría sospechosa<sup>52</sup>. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados<sup>53</sup>.

4.19. Con base en lo expuesto, pasa la Sala a determinar si el Decreto Legislativo 532 de 2020 se ajusta o no a la Constitución Política.

## 5. Control formal de constitucionalidad

5.1. En esta ocasión, la Corte Constitucional encuentra satisfechas las exigencias formales exigidas por la Carta Política para la expedición de legislación excepcional, toda vez que el Decreto 532 de 2020 fue:

- (i) Suscrito por el Presidente de la República y por los 18 ministros que integran el Gobierno Nacional<sup>54</sup>, según lo dispone el artículo 17 de la Ley 1967 de 2019.

---

<sup>49</sup> Sobre el juicio de proporcionalidad, consultar, entre otras, las sentencias C-136 de 2009 (M.P. Jaime Araújo Rentería), C-145 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), C-224 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), C-225 de 2011 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), y C-227 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

<sup>50</sup> A fin de ahondar en este juicio, consultar, entre otras, en las sentencias C-136 de 2009 (M.P. Jaime Araújo Rentería), C-224 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-672 de 2015 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), y C-701 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

<sup>51</sup> “Artículo 14. No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (...)”.

<sup>52</sup> Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo, pues de conformidad con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “la ley prohibirá toda discriminación”.

<sup>53</sup> En este sentido, en la Sentencia C-156 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo), esta Sala explicó que el juicio de no discriminación pretende hacer efectivo “el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas”.

<sup>54</sup> En efecto, el Decreto 532 de 2020 cuenta con la firma de los ministros del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y del Derecho, de Defensa Nacional, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Salud y Protección Social, de Trabajo, de Minas y Energía, de Comercio, Industria y Turismo, de Educación Nacional, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de Transporte, de Cultura, de la Ciencia, Tecnología e Innovación, así como del Deporte.

(ii) Expedido el 8 de abril de 2020, es decir, durante la vigencia y desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020<sup>55</sup> en todo el territorio nacional, entre el 17 de marzo y 15 de abril de la presente anualidad.

(iii) Motivado desde una perspectiva formal, ya que en su parte considerativa se expusieron los hechos y las razones que fundamentaron su expedición, así como se señalaron los propósitos que persigue, su necesidad y su relación con la pandemia originada por el coronavirus COVID-19, la cual dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica.

5.2. Adicionalmente, teniendo en cuenta que el referido estado de emergencia fue declarado en todo el país, no hay lugar a que la Sala examine si las medidas adoptadas por el Decreto 532 de 2020 se circunscribieron a un ámbito territorial determinado de la geografía nacional.

5.3. Ahora bien, esta Corporación deja constancia de que el Decreto 532 del 8 de abril de 2020 fue remitido por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional para su control el 13 de abril pasado, con lo cual desatendió el deber de enviarlo al día siguiente de su expedición conforme lo exige el parágrafo del artículo 215 de la Carta Política<sup>56</sup>.

5.4. Con todo, la Sala advierte que, de conformidad con la referida disposición constitucional, la consecuencia jurídica de dicha infracción no es la invalidez del acto normativo, sino que este Tribunal tenga la facultad de asumir su conocimiento de oficio. En consecuencia, en esta oportunidad, la Corte se limitará a tomar nota de dicha situación, así como a prevenir al Gobierno Nacional para que en lo sucesivo cumpla con lo señalado en dicho mandato superior.

## **6. Control material de constitucionalidad**

6.1. A partir de las consideraciones que se desarrollarán a continuación, esta Corporación estima que el Decreto 532 de 2020 se ajusta a la Constitución, puesto que, por una parte, la medida contemplada en el artículo 1º supera las exigencias de los juicios decantados por la jurisprudencia de este Tribunal a efectos de controlar la conformidad de la legislación excepcional con la Carta Política; y, por otra parte, el artículo 2º, al referirse únicamente a la vigencia del acto normativo desde su publicación, no se advierte contrario al ordenamiento superior.

### ***- Análisis de constitucionalidad del artículo 1º***

---

<sup>55</sup> Declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas).

<sup>56</sup> “Parágrafo. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.

6.2. A través del Decreto 417 de 2020, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional con el propósito de enfrentar la grave calamidad pública originada por la propagación en el país del coronavirus COVID-19, la cual implicó la adopción de medidas sanitarias como el aislamiento de la población o el distanciamiento social, que, a su vez, derivaron en la imposibilidad de desarrollar con normalidad ciertas actividades a cargo de las autoridades, en tanto que su ejecución podría generar escenarios de contagio debido al contacto personal entre los usuarios y los funcionarios.

6.3. Específicamente, en dicho acto normativo se puso de presente que “*ante el surgimiento de la mencionada pandemia*”, resulta imperioso adoptar las acciones conducentes para “*restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación*”, así como que es una obligación del Estado “*garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano*”<sup>57</sup>.

6.4. En este sentido, ante la imposibilidad material de llevar a cabo el Examen de Estado debido al riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19 y las medidas adoptadas para enfrentarlo, en el artículo 1° del Decreto 532 de 2020 se estableció que la presentación del mismo no será un requisito de acceso a los programas de pregrado para aquellos estudiantes que se habían inscrito para tomarlo el pasado 15 de marzo, así como que tal exoneración también se aplicará a los alumnos que tienen programado realizar la prueba el próximo 9 de agosto en caso de que las condiciones de salud pública impidan efectuarla.

6.5. Con todo, en la referida disposición se aclaró que las personas beneficiadas por la inaplicación de dicha exigencia, contemplada en los artículos 14 de la Ley 30 de 1992<sup>58</sup> y 7° de la Ley 1324 de 2009<sup>59</sup>, deberán presentar el Examen de Estado conforme al calendario que para el efecto expida el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación –ICFES–.

6.6. En consonancia con lo expuesto, este Tribunal advierte que el Decreto 532 de 2020 cumple con las exigencias del *juicio de finalidad*, porque el aplazamiento del Examen de Estado y la inaplicación temporal de su presentación como exigencia para el acceso a la educación superior, es una medida que está directa y específicamente encaminada a impedir que se extienda uno de los efectos que dio origen a la declaración del estado de emergencia mediante el Decreto 417 de 2020, como lo fue la afectación de la prestación normal del servicio público derivada de la imposibilidad de adelantar

---

<sup>57</sup> Cfr. Decreto 417 de 2020.

<sup>58</sup> Ley 30 de 1992. “Artículo 14. Son requisitos para el ingreso a los diferentes programas de Educación Superior, además de los que señale cada institución, los siguientes: (a) Para todos los programas de pregrado, poseer título de bachiller o su equivalente en el exterior y haber presentado del Examen de Estado para el ingreso a la Educación Superior (...)”.

<sup>59</sup> Ley 1324 de 2009. “Artículo 7: (...) La presentación de los “Exámenes de Estado” es requisito para ingresar a los programas de pregrado y obtener el título respectivo (...)”.

ciertas actividades debido al aislamiento preventivo y el distanciamiento social ordenados para enfrentar la pandemia.

6.7. En efecto, la presentación del Examen de Estado es un requisito legal para ingresar a los programas de pregrado, pero debido al riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación –ICFES– no ha podido realizarlo ante la probabilidad de propiciar un escenario de contagio en todo el país, por lo que con la finalidad de evitar que las personas que debían presentar dicha prueba se viesen afectadas en el goce de su derecho a la educación, el Gobierno Nacional optó por eximir las temporalmente de dicha exigencia a condición de que la misma sea luego satisfecha.

6.8. En esta misma línea argumentativa, para la Corte es palmaria la satisfacción de las exigencias del *juicio de conexidad material externa*, en tanto que existe una relación de fin y medio entre los decretos 417 y 532 de 2020, pues la medida consagrada en el artículo 1° del segundo cuerpo dispositivo, consistente en inaplicar temporalmente el requisito de presentar el Examen de Estado a efectos de facilitar el acceso a la educación superior, tiene como objetivo impedir que se extienda uno de los antecedentes que dio origen a la declaratoria del estado de emergencia mediante el primer acto normativo mencionado, como lo fue la afectación del servicio público causada por la calamidad asociada a la pandemia.

6.9. De igual manera, esta Sala evidencia que el artículo 1° del Decreto 532 de 2020 es acorde con el *juicio de conexidad material interna*, toda vez que la medida que contiene guarda una relación de correspondencia lógica con los considerandos del acto normativo, como se aprecia de la revisión de su línea argumentativa, la cual, para mayor ilustración, se sintetiza enseguida:

(i) Los artículos 14 de la Ley 30 de 1992 y 7° de la Ley 1324 de 2009 establecen que la presentación del Examen de Estado es un requisito para el ingreso a los programas de pregrado.

(ii) El inciso 3° del artículo 2.3.3.3.7.2 del Decreto 1075 del 2015 dispone que el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación –ICFES– está encargado de dirigir y coordinar el diseño, la producción y aplicación del Examen de Estado, así como determinar el calendario de su aplicación.

(iii) A través de la Resolución 888 de 18 de noviembre de 2019<sup>60</sup>, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación –ICFES– determinó el calendario de aplicación del Examen de Estado para año 2020 así: (a) los estudiantes de calendario “B” el 15 de marzo, y (b) los alumnos del calendario “A” el 9 de agosto.

(iv) Mediante la Resolución 385 del 12 de marzo del 2020<sup>61</sup>, con ocasión del riesgo epidemiológico asociado al Coronavirus COVID-19, el Instituto

---

<sup>60</sup> Ver los folios 71 a 77 del expediente digital.

<sup>61</sup> Ver los folios 78 a 80 del expediente digital.

Colombiano para la Evaluación de la Educación –ICFES- dispuso el aplazamiento del Examen de Estado programado para el pasado 15 de marzo.

(v) El artículo 215 de la Constitución establece que, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, está facultado para expedir decretos con fuerza de ley con el objetivo de enfrentar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

(vi) A través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa de la alarma epidemiológica causada por el coronavirus COVID-19 y las medidas sanitarias implementadas para combatirlo.

(vii) Ante la inviabilidad de realizar el Examen de Estado, con la exigencia de presentación del mismo como requisito de ingreso a los programas de pregrado, se afecta el derecho al acceso a la educación superior de los estudiantes contemplado en los artículos 67 y 69 de la Constitución, pues no les es posible satisfacer dicho requisito.

(viii) El Gobierno Nacional, con el fin de garantizar el derecho a la educación, estima necesario inaplicar de manera temporal el cumplimiento del requisito legal de presentar el Examen de Estado para ingresar a los programas de pregrado.

(ix) Dada la importancia del Examen de Estado para el control de la calidad de la educación, los beneficiados con la exoneración temporal deberán tomar la prueba respectiva con posterioridad en la fecha que disponga el Instituto Colombiano para la Evaluación Educación –ICFES-.

6.10. Asimismo, con fundamento en la anterior reseña de la línea argumentativa que subyace a la parte considerativa del Decreto 532 de 2020, este Tribunal encuentra superado el *juicio de motivación suficiente*, porque es evidente que la medida adoptada en el artículo 1º se encuentra sustentada en un conjunto de razones jurídicas y fácticas que justifican la determinación de inaplicar de forma temporal frente a un grupo determinado de personas, el requisito legal de presentar el Examen de Estado a efectos de facilitar su ingreso a la educación superior.

6.11. Sobre el particular, esta Corte resalta que los fundamentos fácticos mencionados se encuentran debidamente probados en los soportes allegados por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República junto con la copia auténtica del Decreto 532 de 2020<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Supra I, 1.3.

6.12. Igualmente, la Sala observa que el Decreto 532 de 2020 supera el *juicio de incompatibilidad*, pues teniendo en cuenta que la medida adoptada en el artículo 1° del mismo tiene el alcance de suspender temporalmente lo dispuesto en los artículos 14 de la Ley 30 de 1992 y 7° de la Ley 1324 de 2009, el Presidente de la República, en la parte considerativa de dicho acto normativo, expresó razonablemente los motivos por los que estimó que dichas disposiciones son irreconocibles con el estado de excepción.

6.13. En concreto, dentro de la motivación del Decreto 532 de 2020 reseñada líneas atrás, el Gobierno Nacional indicó que consideraba “*necesario exonerar de manera temporal el cumplimiento del requisito*” de presentar el Examen de Estado, *debido a la imposibilidad de cumplirlo mientras estén vigentes las restricciones que impone el estado de emergencia sanitaria*”, “*con el fin de garantizar el derecho a la educación de todos los estudiantes que quieran ingresar a instituciones de educación superior*”.

6.14. Adicionalmente, esta Corporación constata que la medida incorporada por el artículo 1° del Decreto 532 de 2020 cumple con las exigencias del *juicio de ausencia de arbitrariedad*, comoquiera que al estar dirigida a evitar que se afecte el derecho al acceso a la educación superior ante la imposibilidad de presentar el Examen de Estado a causa de las medidas adoptadas para enfrentar el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19, no tiene el alcance de: (i) interrumpir el funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado, (ii) modificar las funciones básicas de acusación y juzgamiento, o (iii) suspender o vulnerar el núcleo esencial de las prerrogativas y libertades fundamentales.

6.15. En torno al último punto, este Tribunal estima que el artículo 1° del Decreto 532 de 2020 también supera el *juicio de intangibilidad*, porque la referida inaplicación legal es una medida que:

(i) No suprime o altera las prohibiciones de esclavitud, de servidumbre, de trata de seres humanos, y de la imposición de penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.

(ii) No restringe los derechos a la vida, a la integridad personal, a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, a la libertad de conciencia, a la libertad de cultos, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a elegir y ser elegido, de los niños a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, a contraer matrimonio y a la protección de la familia, a no ser condenado a prisión por deudas, y al *habeas corpus*.

(iii) No modifica la concepción de los principios de legalidad, favorabilidad e irretroactividad en materia penal.

(iv) No elimina los mecanismos judiciales indispensables para la protección de dichos derechos, el cumplimiento de las referidas prohibiciones y la satisfacción de los mencionados principios.

6.16. Así las cosas, ante la verificación de que la medida contemplada en el artículo 1° del Decreto 532 de 2020 no afecta los derechos fundamentales intangibles, ni altera la organización básica del Estado, procede esta Sala a comprobar que no se opone a una disposición concreta de la Carta Política.

6.17. Al respecto, esta Corte verifica que la inaplicación temporal de la exigencia de presentar el Examen de Estado para facilitar el ingreso de las personas a los programas de pregrado supera el *juicio de no contradicción específica*, en tanto que la realización de dicha prueba no es un imperativo constitucional, sino que se trata una decisión adoptada por el legislador dentro su facultad para ordenar la prestación de los servicios públicos, incluida la educación, al tenor de los artículos 67 y 150.23 de la Carta Política<sup>63</sup>.

6.18. Efectivamente, no existe una exigencia superior concreta que le ordene a la administración realizar un Examen de Estado y menos que les exija a las instituciones de educación superior requerir dicha prueba para permitir el acceso de los interesados a sus programas de pregrado, ya que la existencia de dicho deber deriva de una decisión impuesta por el Congreso de la República a fin de regular el servicio público de educación<sup>64</sup>, por lo cual puede ser modificada o suprimida mediante una norma con fuerza legal, sin que ello sea *per se* contrario a la Constitución.

6.19. Ahora bien, teniendo en cuenta que es un hecho notorio que algunas instituciones de educación superior han utilizado los resultados del Examen de Estado como un criterio de selección de los aspirantes a cursar un programa de pregrado, esta Sala aclara que dicha práctica no obedece a una exigencia impuesta por el derecho positivo, pues lo cierto es que, por ministerio de la ley, las universidades sólo deben constatar que el aspirante a ingresar a sus programas haya presentado la prueba, pero no tienen la obligación de otorgarle valor alguno a los puntajes obtenidos en la misma.

6.20. En consecuencia, la medida contemplada en el artículo 1° del Decreto 532 de 2020, no desconoce la autonomía de las instituciones de educación superior contemplada en el artículo 69 de la Carta Política, puesto que de conformidad con dicha disposición superior las universidades tienen la potestad de “*darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos*”, lo cual incluye la posibilidad de definir las condiciones de ingreso a las carreras que ofrecen, siempre que no se establezcan distinciones arbitrarias o discriminatorias.

---

<sup>63</sup> La Constitución en el artículo 67 dispone que “*corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley*”. Paralelamente, en el artículo 150 estipula que: “*corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos (...)*”.

<sup>64</sup> Cfr. Artículos 14 de la Ley 30 de 1992 y 7° de la Ley 1324 de 2009.

6.21. Además, esta Corporación toma nota de que la medida consagrada en el artículo 1° del Decreto 532 de 2020 atiende a los presupuestos del *juicio de proporcionalidad*<sup>65</sup>, puesto que:

(i) Persigue un fin legítimo, pues a pesar de que podría llegar a afectar la ejecución de la obligación del Estado de velar por la calidad de la educación contemplada en los artículos 67 y 189. 21 de la Constitución<sup>66</sup>, en el entendido de que la exigencia de presentación del Examen de Estado tiene como propósito “*comprobar niveles mínimos de aptitudes y conocimientos*”<sup>67</sup>, la interferencia causada al cumplimiento de dicho deber se fundamenta en el objetivo de garantizar el derecho de las personas de acceder a los estudios superiores de pregrado de conformidad con el artículo 69 de la Carta Política<sup>68</sup> y, en todo caso, se ve compensada por la aplicación de las pruebas y criterios que, en el ámbito de su autonomía, dispongan las universidades a efectos de verificar la idoneidad académica de quienes aspiren a ingresar a sus programas.

(ii) Es adecuada y necesaria, porque ante la imposibilidad de llevar a cabo el Examen de Estado con ocasión de las medidas de aislamiento preventivo y distanciamiento social implementadas para enfrentar la pandemia causada por el coronavirus COVID-19, se inaplica la exigencia legal de presentar dicha prueba para acceder a los estudios de pregrado y, con ello, evitar que se genere una barrera institucional de acceso a la educación superior.

(iii) Es proporcional, porque si bien con el propósito de garantizar el derecho de acceso a los estudios de pregrado se excepciona un requisito legal dirigido a satisfacer el deber del Estado de velar por la calidad de la educación, lo cierto es que tal medida es temporal, ya que los beneficiarios de la misma deberán presentar las pruebas respectivas cuando sean requeridos para el efecto por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación y, en consecuencia, la posible afectación causada a la ejecución de dicha obligación superior de inspección y vigilancia será superada.

6.22. Sobre este último punto, la Corte llama la atención sobre el hecho de que el Examen del Estado es uno de los medios que tienen la administración para inspeccionar y vigilar la calidad del servicio público de educación, ya que existe un proceso de evaluación complejo regulado en el derecho positivo a cargo de entidades nacionales y territoriales que contempla, entre otras herramientas de supervisión, “*las visitas periódicas a los establecimientos de educación formal o a las instituciones que prestan el servicio educativo no formal e informal, las*

---

<sup>65</sup> En la presente oportunidad, teniendo en cuenta los criterios fijados en la Sentencia C-345 de 2019 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), la Sala considera que la medida contenida en el artículo 1° del Decreto 532 de 2020 debe ser sometida a un escrutinio de nivel intermedio.

<sup>66</sup> La Constitución en el inciso 5° del artículo 67 establece que “*corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad (...)*”, y en el artículo 189 dispone que le “*corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 21. Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley*”.

<sup>67</sup> Cfr. Artículo 27 de la Ley 30 de 1992.

<sup>68</sup> En el inciso 4° del artículo 69 de la Constitución señala que el Estado implementará mecanismos que “*hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior*”.

*entrevistas grupales e individuales con integrantes de la comunidad educativa, las reuniones técnicas de trabajo con el personal docente, directivo docente y administrativo, las demostraciones y las revisiones de registros y documentos que hagan parte del proyecto educativo institucional o del reglamento pedagógico o sean exigidas por normas vigentes*”<sup>69</sup>.

6.23. En armonía con lo expuesto, esta Sala evidencia que la medida establecida en el artículo 1° del Decreto 532 de 2020 es conforme con los presupuestos del *juicio de necesidad*, en tanto que:

(i) Desde una perspectiva fáctica, la determinación de inaplicar temporalmente la exigencia legal de presentar el Examen de Estado para ingresar a la educación superior era una decisión imperiosa, porque, en principio, no se advierte la existencia de otra solución razonable que permita realizar de manera presencial y pronta las pruebas respectivas sin incurrir en un riesgo de contagio, a fin de garantizar que las personas puedan tomarla y cumplir con el requisito correspondiente para acceder a los programas de pregrado. En efecto, ello implicaba que, ante la imposibilidad de presentar la prueba, los estudiantes viesan impedido, también, su acceso en el siguiente periodo a los programas de educación superior<sup>70</sup>.

(ii) A partir de una óptica jurídica, al estar contemplado el requisito de presentar el Examen de Estado para ingresar a los programas de pregrado en disposiciones contenidas en leyes de la República<sup>71</sup>, la inaplicación de dicha exigencia con el objetivo de evitar que se convirtiera en una barrera de acceso a la educación solo podía realizarse por medio de una norma con fuerza y rango legal. En concreto, la administración únicamente está facultada para fijar la fecha de la prueba<sup>72</sup> y, en consecuencia, a lo sumo podía posponer su realización como lo hizo<sup>73</sup>, pero no eximir de dicha obligación a los interesados.

6.24. Por último, esta Corporación advierte que el artículo 1° del Decreto 532 de 2020 cumple con las exigencias del *juicio de no discriminación*, toda vez que la medida que contiene no contempla distinciones sospechosas, ni impone tratos injustificados dirigidos a segregar a algún conglomerado de la población por motivos de sexo, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, raza, lengua o cualquier otra categoría.

---

<sup>69</sup> Cfr. Artículo 13 del Decreto 907 de 1996, “*por el cual se reglamenta el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia del servicio público educativo y se dictan otras disposiciones*”. Asimismo, puede consultarse la Ley 115 de 1994, “*por la cual se expide la Ley General de Educación*”.

<sup>70</sup> Aunque la Sala advierte que una alternativa para presentar el Examen de Estado en medio de la pandemia es la posibilidad de realizar virtualmente en línea las pruebas, lo cierto es que tal posibilidad puede constituirse en una barrera de acceso para aquellos estudiantes que no cuentan con acceso a los medios tecnológicos para realizar las mismas desde sus hogares. En concreto, según los indicadores del Departamento Administrativo Nacional de Estadística referentes a las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, para el año 2018, en los lugares del país donde existe un mayor acceso a internet el índice respectivo sólo llega al 75,5% de los individuos. Cfr. “*Indicadores básicos de tenencia y uso de Tecnologías de la Información y Comunicación – TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad*”.

<sup>71</sup> Cfr. Artículos 14 de la Ley 30 de 1992 y 7 de la Ley 1324 de 2009.

<sup>72</sup> Cfr. Inciso 3° del artículo 2.3.3.3.7.2 del Decreto 1075 del 2015.

<sup>73</sup> Cfr. Mediante la Resolución 196 del 14 de marzo del 2020, “*por la cual se suspende la presentación del examen de Estado ICFES Saber 11 calendario B, examen Pre Saber y examen de Validación del Bachillerato del 15 de marzo de 2020, y se adoptan otras disposiciones*”.

6.25. Específicamente, la inaplicación temporal del requisito legal de presentar el Examen de Estado a efectos de ingresar a la educación superior y el deber de tomarlo con posterioridad se aplica, sin distinción alguna, para todos los estudiantes que se vean en la imposibilidad de realizar la prueba este año debido a la calamidad pública causada por el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19.

#### **- *Análisis de constitucionalidad del artículo 2º***

6.26. La Corte Constitucional ha explicado que es una facultad propia de la autoridad que ejerce la función legislativa determinar el momento a partir del cual entrarán en vigencia los actos que expide, siempre que la fecha correspondiente sea posterior o, al menos, concomitante al instante de su inserción en el Diario Oficial, pues de ser previa a dicha actuación se podría llegar a desconocer el principio superior de publicidad de las leyes<sup>74</sup>.

6.27. En este sentido, esta Sala evidencia que el artículo 2º, el cual dispone que el Decreto 532 del 8 de abril de 2020 “*rige a partir de la fecha de su publicación*”, es acorde con la Carta Política, ya que no estableció un término de vigencia previo a la inserción del acto normativo en el Diario Oficial, la cual se realizó el pasado 11 de abril<sup>75</sup>.

#### **- *Conclusión***

6.28. Con fundamento en las anteriores consideraciones, este Tribunal declarará la exequibilidad del Decreto 532 de 2020, puesto que sus disposiciones satisfacen las exigencias constitucionales y estatutarias que determinan la conformidad con el ordenamiento superior de la legislación expedida por el Gobierno Nacional en el marco de los estados de emergencia económica, social y ecológica.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### **RESUELVE**

**ÚNICO.-** Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del Decreto Legislativo 532 del 8 de abril de 2020, “*por el cual se dictan medidas para el ingreso de estudiantes a los programas de pregrado en instituciones de educación superior, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

---

<sup>74</sup> Cfr. Sentencias C-084 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y C-704 de 2017 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo).

<sup>75</sup> Cfr. Diario Oficial No. 51282 del 11 de abril de 2020, página 7 (Año CLV).

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO  
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

## Secretaria General