



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO

Consejero sustanciador: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., veinte (20) de abril de dos mil veinte (2020)

Medio de control : Control inmediato de legalidad
Expediente : 11001-03-15-000-2020-01043-00
Solicitante : **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**
«Cecilia de la Fuente de Lleras» (ICBF)
Actuación : Decide admisión del control inmediato de legalidad de la Resolución 3018 de 19 de marzo de 2020, proferida por la directora general del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar *«Cecilia de la Fuente de Lleras» (ICBF)*

ASUNTO A TRATAR

Procede el despacho a decidir acerca la admisión de la solicitud de control inmediato de legalidad de la Resolución 3018 de 19 de marzo de 2020, proferida por la directora general del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar *«Cecilia de la Fuente de Lleras» (ICBF)*.

I. ANTECEDENTES

1.1 El medio de control (ff. 5 y 6). El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar *«Cecilia de la Fuente de Lleras» (ICBF)* ocurre ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo con el propósito de que, conforme al artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), se ejerza control inmediato de legalidad respecto de la Resolución 3018 de 19 de marzo de 2020, proferida por su directora general, *«Por la cual se prorroga la vigencia de las licencias de funcionamiento para prestar servicios de protección integral a los niños, niñas, adolescentes y a sus familias en razón a la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional»*.

A este despacho correspondió el trámite del presente asunto, por reparto efectuado el 10 de abril de 2020 por la secretaría general de la Corporación (ff. 5 y 6).



II. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia. Sea lo primero precisar que, conforme a los artículos 215 constitucional, 20 de la Ley 137 de 1994, *«Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia»*, y 111.8 y 136 del CPACA, a esta Corporación le corresponde conocer del presente asunto.

2.2 Marco normativo. El asunto *sub examine* está regulado, en lo fundamental, por las disposiciones contenidas en los artículos 215 de la Constitución Política; 11, 13 y 20 de la Ley 137 de 1994; y 111.8, 136 y 185 del CPACA.

En efecto, el artículo 215 de la Constitución Política, en lo pertinente, establece:

ARTICULO 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 por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

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

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.
[...]

Por su parte, la Ley 137 de 1994 prevé que *«Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente»* (artículo 11); y *«Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar»* (artículo 13).



Acerca del control inmediato de legalidad que compete a esta Corporación, se tiene que el artículo 20 de la mencionada Ley 137 de 1994 dispone:

Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición [se destaca].

De igual modo, el CPACA (Ley 1437 de 2011) al respecto preceptúa:

Artículo 136. Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Del anterior marco normativo se concluye que las medidas objeto de control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado son aquellas: (i) de carácter general, (ii) que emanen de autoridades nacionales, (iii) dictadas en ejercicio de la función administrativa (iv) en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción y (v) que *«deberá[n] estar directa y específicamente encaminada[s] a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos»* y cuyo propósito sea *«alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente»*, como lo determinan los artículos 10 y 11, respectivamente, de la mencionada Ley 137 de 1994.

En materia de competencia, dicho control inmediato de legalidad será ejercido por: (i) la jurisdicción de lo contencioso-administrativo en el lugar donde se



expidan las medidas, si se tratare de entidades territoriales, o (ii) el Consejo de Estado si emanan de autoridades nacionales, en todo caso, *«de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código»*, al tenor del citado artículo 136 del CPACA.

Al respecto, esta Corporación, en providencia de 28 de enero de 2003¹, sostuvo que *«[...] el control automático de legalidad que estructura el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 versa sobre “las medidas de carácter general”, entendidas éstas como actos de contenido general [...]»* (negrilla del despacho), y según la jurisprudencia constitucional, el control inmediato de legalidad constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales².

2.3 Caso concreto. La Resolución 3018 de 19 de marzo de 2020, que nos ocupa, *«Por la cual se prorroga la vigencia de las licencias de funcionamiento para prestar servicios de protección integral a los niños, niñas, adolescentes y a sus familias en razón a la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional»*, comporta un acto pasible de control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación bajo las previsiones del artículo 136 del CPACA, por las siguientes razones:

1. Fue proferida por autoridad nacional, esto es, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar «Cecilia de la Fuente de Lleras» (ICBF)³, a través de su directora general, en la que se dice haber sido expedida en desarrollo del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, por medio del cual el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el *«Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días»*.
2. La medida general que adoptó se contrae a establecer:

ARTÍCULO PRIMERO. Las licencias de funcionamiento para prestar servicios de protección integral a los niños, niñas, adolescentes y sus familias, que venzan desde el día 19 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020, se entenderán prorrogadas en su vigencia por un término de dos (2) meses adicionales al vencimiento inicial.

¹ Sala plena de lo contencioso administrativo, C. P. Reinaldo Chavarro Buriticá, expediente 11001-03-15-000-2002-1280-01(CA-006).

² Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

³ Establecimiento público del orden nacional, creado mediante Ley 75 de 1968.



ARTÍCULO SEGUNDO. Los Directores Regionales y la Oficina de Aseguramiento de la Calidad del Instituto Colombiano del (sic) Bienestar Familiar deberán tomar las medidas necesarias en las actuaciones que se encuentren en curso, para dar cumplimiento al principio de publicidad y las garantías constitucionales pertinentes, de acuerdo con sus competencias.

En consecuencia, se impone admitir el presente medio control, de conformidad con el artículo 185 del CPACA, por tratarse de un asunto susceptible de juzgamiento bajo tal mecanismo de revisión.

En mérito de lo expuesto, el despacho

DECIDE:

1.º Admitir el control inmediato de legalidad de la Resolución 3018 de 19 de marzo de 2020 del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar «Cecilia de la Fuente de Lleras» (ICBF), proferida por su directora general, *«Por la cual se prorroga la vigencia de las licencias de funcionamiento para prestar servicios de protección integral a los niños, niñas, adolescentes y a sus familias en razón a la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional»*, conforme a la parte motiva.

2.º Notificar personalmente esta decisión, mediante mensaje de datos al buzón electrónico dispuesto para notificaciones judiciales, a los señores directores del ICBF y de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o a quienes hayan delegado la facultad de recibir notificaciones, y al representante del Ministerio Público delegado ante esta Corporación, conforme a los artículos 171, 197, 198 y 199 del CPACA.

3.º Ordenar que se fije en la secretaría general y en la página electrónica del Consejo de Estado aviso a la comunidad sobre la existencia del presente trámite, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de control, al tenor de lo consagrado en el artículo 185 (numeral 2) del CPACA. Dentro del mismo plazo podrá intervenir la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

4.º Por secretaría solicítase de la directora general del ICBF un informe con destino al proceso, que deberá presentar dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación, en el que indique en forma detallada y precisa: (i) de qué manera la *«prorroga [de] la vigencia de las licencias de*



*funcionamiento para prestar servicios de protección integral a los niños, niñas, adolescentes y a sus familias en razón a la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional», está **directa y específicamente** encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de los efectos del «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días», declarado mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020; y (ii) la forma concreta como la Resolución 3018 de 19 de marzo de 2020 contribuye a «alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente», según lo determinan los artículos 10 y 11 de la Ley 137 de 1994. Asimismo, (iii) aporte en medio digital la regulación normativa de la entidad vigente en estado de normalidad, alusiva a la prórroga de la vigencia de las licencias de funcionamiento en cuestión y explique las razones específicas de la necesidad de la decisión excepcional que adoptó; lo anterior por cuanto la motivación del acto es muy general; y (iv) allegue los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición de la Resolución 3018 de 19 de marzo de 2020, así como todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer dentro del trámite.*

5.º Expirado el término de la publicación del aviso y el fijado para el recaudo de las pruebas decretadas, **pasar** el presente asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto, de conformidad con lo previsto en el artículo 185 (numeral 5) del CPACA.

6.º Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás, con ocasión del presente trámite judicial, se reciben en la dirección de correo electrónico del Consejo de Estado «secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co».

Notifíquese y cúmplase,



CARMELO PERDOMO CUÉTER