



Radicado: 11001-03-15-000-2020-02253 -00
Asunto: Control inmediato de legalidad

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n.º 19

Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

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

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Radicación: 11001-03-15-000-2020-02253-00

Temas: Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad.

Decisión: Avoca conocimiento del control inmediato de legalidad.

AUTO INTERLOCUTORIO. Avoca conocimiento.

O-421-2020

1. ASUNTO

El despacho estudia la procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), respecto de la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020 proferida por la directora general del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), «por la cual se adoptan medidas frente a los trámites administrativos de restablecimiento de derechos a favor de los niños, niñas y adolescentes y se adoptan otras disposiciones, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19», que ingresó por reparto de la Secretaría General de esta Corporación el 1 de junio del presente año para el trámite de rigor.

2. ANTECEDENTES

2.1. Declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional



El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad covid-19 (acrónimo del inglés *coronavirus disease 2019*¹) como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020», en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Posteriormente, el señor presidente de la República, por medio del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario», que adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

El anterior estado de excepción finalizó el 17 de abril de 2020, no obstante, a través del Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de este año se declaró nuevamente la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

La situación de emergencia sanitaria generada por la pandemia de la covid-19 no tiene precedentes históricos en las últimas décadas en el orden mundial, toda vez que la contagiosidad y mortalidad de esa enfermedad mantiene en un régimen de confinamiento a millones de personas alrededor del globo, con el grave impacto social y económico que ello conlleva.

2.2. Contenido de la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020 proferida por la directora general del ICBF

El acto objeto de estudio señaló lo siguiente:

«[...]

RESOLUCIÓN n.º 3507 14 DE MAYO DE 2020

Por la cual se adoptan medidas frente a los trámites administrativos de restablecimiento de derechos a favor de los niños, niñas y adolescentes y se

¹ Organización Mundial de la Salud (OMS), ed. (11 de febrero de 2020). «Intervención del Director General de la OMS en la conferencia de prensa sobre el 2019-nCoV del 11 de febrero de 2020». Consultado el 15 de abril de 2020 en: <http://web.archive.org/web/20200220051931/https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-remarks-at-the-media-briefing-on-2019-ncov-on-11-february-2020>.



adoptan otras disposiciones, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19

LA DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR CECILIA DE LA FUENTE DE LLERAS

En uso de sus facultades legales y estatutarias, en especial las conferidas en el literal b) del artículo 28 de la Ley 7 de 1979, el literal a) del artículo 28 del Decreto 334 de 1980, el artículo 78 de la Ley 489 de 1998, en el Decreto 280 de 2020 y,

CONSIDERANDO

[...]

Que el Gobierno Nacional mediante el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, estableció la prestación ininterrumpida del servicio de las Comisarías de Familia, hasta tanto se superen las causas del estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, toda vez que, como las Defensorías de Familia, su misionalidad no permite suspender la totalidad del servicio.

Que mediante el Decreto 491 de 2020, el Gobierno Nacional adoptó medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas. Estableció la potestad de las entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas, para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, siempre y cuando no afecten derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales. Igualmente, determinó que la suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación.

Que el parágrafo del artículo 3° del Decreto antes mencionado, señaló que los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para garantizar el funcionamiento de los servicios públicos indispensables del Estado, no podrán suspender la prestación del servicio. Así mismo, dispuso que en la modalidad de trabajo en casa se utilizarán las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Que el artículo 4° del citado Decreto contempla la posibilidad de notificar y comunicar actos administrativos por medios electrónicos, así: *“Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos”*. El artículo 10 del mismo Decreto establece: *“A fin de mantener la continuidad en la prestación de los servicios de justicia alternativa, los procesos arbitrales y los trámites de conciliación extrajudicial, amigable composición y procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante se adelantarán mediante el uso de tecnologías de la comunicación y la información, de acuerdo con las instrucciones administrativas que impartan los centros de arbitraje y conciliación y las entidades públicas en las que se tramiten, según el caso”*.



Que el artículo 5° del Decreto 563 del 15 de abril de 2020, estableció que las Defensorías de Familia deben continuar con la prestación ininterrumpida de sus servicios a fin de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así: *“Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se garantizará la prestación ininterrumpida de los servicios de los Defensores de Familia y sus equipos interdisciplinarios para el cumplimiento de las funciones administrativas relacionadas con la verificación de la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes presuntamente amenazados o vulnerados, así como cualquier otra actuación de carácter urgente que se encuentre dirigida a su protección integral, con acatamiento de las condiciones de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social”*.

[...]

Que la labor que desarrollan algunos servidores y contratistas del Estado, relacionada con asuntos de salud, justicia y protección, deben garantizarse durante la emergencia sanitaria, con el fin de proteger y restablecer los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, y las poblaciones más vulnerables.

Que las funciones que desarrollan las Defensorías de Familia están atadas al deber del Estado de garantizar en todo tiempo los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, así como a adelantar las actuaciones administrativas para proteger y restablecer sus derechos cuando se conozcan casos de presunta amenaza o vulneración.

Que teniendo en cuenta que el ICBF, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, ha proferido varias disposiciones respecto a los trámites administrativos de restablecimiento de derechos a favor de los niños, niñas y adolescentes se hace necesario actualizar, adicionar y compilar en una sola resolución todo lo relacionado con este asunto.

Que el aislamiento preventivo obligatorio se extendió más allá de lo inicialmente previsto y no se tiene certeza por cuánto tiempo se va a prolongar, teniendo en cuenta, que como lo ha establecido la OMS *“las autoridades de algunos países han conseguido ralentizar el avance de los brotes, pero la situación es impredecible”*, por lo cual, en atención a la aplicación del interés superior de los niños, niñas y adolescentes y de su protección reforzada, se hace necesario reevaluar y tomar otras medidas que posibiliten desarrollar los trámites y procesos que adelantan las autoridades administrativas atendiendo las normas de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud, a fin de no poner en riesgo a los mencionados funcionarios ni a la población en general.

Que, en mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Mantenimiento de la medida de suspensión de términos en los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos. Conforme al artículo 6° del Decreto 491 de 2020, continúan suspendidos los términos de los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos – PARD, desde el 17 de marzo y hasta el día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo. Lo anterior, sin perjuicio de que las autoridades administrativas continúen adelantando las acciones correspondientes dentro de los procesos, y



realizando el seguimiento cuando sea posible, teniendo en cuenta el interés superior del niño y prevalencia de sus derechos.

Para el efecto, se insta a los profesionales de las Defensorías de Familia a implementar herramientas tecnológicas disponibles, para realizar estudios de caso, comités consultivos, proyección de actos administrativos, proyección de informes, actualización del SIM, entre otras actuaciones.

ARTÍCULO SEGUNDO. Facultad para levantar los términos de los procesos.

Las autoridades administrativas en el marco de su autonomía podrán levantar la suspensión de términos o abstenerse de suspenderlos, en los siguientes Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos:

1. Los que a la fecha cuentan con todos los elementos fácticos y probatorios para emitir la declaratoria de adoptabilidad.
2. Los que cuentan con el consentimiento para la adopción.
3. Los que a la fecha cuentan con todos los elementos fácticos y probatorios para realizar la modificación de medida a reintegro familiar.
4. Los que a la fecha cuentan con todos los elementos fácticos y probatorios para emitir el cierre.
5. Los que versan sobre niños y niñas expósitos.
6. Y los demás, que a consideración de la Autoridad Administrativa cuentan con los medios probatorios para fallar, modificar la medida o definir de fondo la situación jurídica del niño, niña o adolescente o en los que sea posible, de forma virtual o presencial, recaudar los medios probatorios necesarios para fallar, modificar la medida o definir de fondo la situación jurídica.

Para tal efecto, deberá incorporarse en la respectiva historia de atención el acto administrativo por medio del cual se levanta la suspensión de términos con base en la presente resolución.

Parágrafo. En los procesos en los cuales se levante la suspensión de términos, las notificaciones y las audiencias que establece el Código de la Infancia y la Adolescencia se llevarán a cabo de forma electrónica y virtual, atendiendo a lo establecido en el Decreto 491 de 2020 y conforme a los lineamientos que para este fin emitan la Dirección de Protección y la Dirección de Información y Tecnología.

Para tal efecto, el Defensor de Familia deberá solicitar que se le informe la dirección electrónica para recibir notificaciones en el caso de las actuaciones. Dichas notificaciones se deberán realizar a través del correo electrónico de la autoridad administrativa competente, quien indicará toda la información correspondiente al acto administrativo.

Así mismo, las audiencias que establece el Código de la Infancia y la Adolescencia se llevarán a cabo de forma virtual, atendiendo a lo establecido en el



Decreto 491 de 2020 y conforme a los lineamientos que para este fin emitan la Dirección de Protección y la Dirección de Información y Tecnología.

Lo anterior, sin perjuicio del uso de los servicios de correspondencia y de las acciones que se puedan realizar de forma presencial, siempre que se cumplan los protocolos de bioseguridad establecidos por el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO TERCERO. Suspensión de términos en los trámites extraprocesales. Conforme al artículo 6° del Decreto 491 de 2020, continúan suspendidos los términos para los trámites extraprocesales que tienen dispuestos un límite de tiempo desde el 17 de marzo y hasta el día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo primero. Las autoridades administrativas bajo su autonomía podrán levantar la suspensión de términos o abstenerse de suspenderlos, en los siguientes trámites de atención extraprocesal:

1. Conciliaciones sobre alimentos, visitas y custodia.
2. Elaboración de demandas y tutelas en atención a la operación de la Rama Judicial.
3. Trámites de restablecimiento internacional de derechos.
4. Trámites notariales, considerando que las notarías se encuentran operando por turnos, de acuerdo con las resoluciones emitidas por la Superintendencia de Notariado y Registro.
5. Solicitudes de refugio a favor de niños, niñas y adolescentes extranjeros ante el Ministerio de Relaciones Exteriores.
6. Y los demás trámites extraprocesales que a consideración de la autoridad administrativa puedan ser adelantados de forma virtual.

Parágrafo segundo. Para desarrollar estos trámites se podrá hacer uso de las herramientas virtuales atendiendo a lo establecido en el Decreto 491 de 2020 y conforme a los lineamientos que para este fin emitan la Dirección de Protección y la Dirección de Información y Tecnología del ICBF. Aplican los comentarios arriba señalados en los párrafos.

Lo anterior, sin perjuicio de que la autoridad administrativa realice actuaciones de forma presencial, siempre que se cumplan los protocolos de bioseguridad establecidos por el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO CUARTO. Verificación de Derechos. La verificación de la garantía de derechos se deberá seguir realizando de manera inmediata cuando se tenga conocimiento de presuntas vulneraciones o amenazas de derechos y actos urgentes, como las siguientes a título enunciativo y no taxativo: la violencia física, violencia psicológica, negligencia, violencia sexual, abandono, hechos victimizantes en el marco del conflicto, trata de personas, y los demás que bajo la



autonomía de la Autoridad Administrativa considere requieren actuaciones inmediatas.

Cuando se realicen visitas por parte de los profesionales de las Defensorías de Familia en estas situaciones urgentes se deberán adoptar las medidas de bioseguridad necesarias para el cumplimiento del servicio indispensable según los lineamientos emitidos por el Gobierno Nacional y por el ICBF.

ARTÍCULO QUINTO. Trámites de los comités de adopciones a las Regionales ICBF y de las Instituciones autorizadas para prestar servicios de Adopción IAPAS. Los comités de adopciones de las Regionales ICBF y de las IAPAS, deberán dar continuidad a los trámites contemplados en el Lineamiento Técnico del Programa de Adopción de manera virtual, a fin de evitar dilaciones en la asignación de una familia garante para los niños, las niñas y adolescentes en situación de adoptabilidad. Frente a la etapa del encuentro familiar, se podrá realizar siempre y cuando se acojan todas las medidas sanitarias y de bioseguridad establecidas por el Gobierno Nacional para mitigar los riesgos de contagio de COVID-19.

ARTÍCULO SEXTO. Órdenes judiciales. Las autoridades administrativas y los equipos técnicos interdisciplinarios continuarán cumpliendo con las órdenes que emitan las autoridades judiciales, teniendo en cuenta que son obligatorias y que su inobservancia acarrea sanciones de tipo pecuniario, disciplinario y penal. Toda actuación que requiera desplazamiento o una atención presencial, será ejecutada cumpliendo las medidas de bioseguridad establecidas por el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO SÉPTIMO. Responsabilidad de los Directores Regionales y Coordinadores de Centro Zonal. Corresponde a los Directores (as) Regionales y los Coordinadores (as) de Centros Zonales del ICBF organizar los equipos de las Defensorías de Familia e implementar medidas de turnos rotativos para atender las verificaciones de derechos y actos urgentes. Para estos turnos, deberán excluirse los empleados y colaboradores que tengan más de 60 años de edad, aquellos que sufran de alguna enfermedad catastrófica o que afecte su sistema inmunológico, embarazadas, aquellos que tengan síntomas o confirmación de estar contagiados con el COVID-19.

ARTÍCULO OCTAVO. Elementos de bioseguridad. En todas las actuaciones que impliquen desplazamiento, los empleados y colaboradores deberán contar con los elementos de bioseguridad necesarios, de acuerdo con lo estipulado por el Gobierno Nacional para mitigar los riesgos de contagio de COVID-19.

ARTÍCULO NOVENO. Sistema de Información Misional –SIM. En lo relacionado con los reportes de los Indicadores y Semáforos PARD que se generan en el Sistema de Información Misional – SIM, la Dirección de Protección aplicará la formulación correspondiente para excluir de la medición los procesos con términos suspendidos durante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

ARTÍCULO DÉCIMO. Comisarías de Familia. A través de la Dirección del Sistema Nacional de Bienestar familiar del ICBF, se instará a los alcaldes del país para adoptar las medidas correspondientes con las Comisarías de Familia, garantizando que se preste la atención de actos urgentes y verificación de derechos, así como las demás disposiciones contenidas en esta resolución.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. Vigencia. La presente Resolución rige a partir de su publicación y hasta el día hábil siguiente a la superación de la emergencia



sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y reemplaza las Resoluciones 2953 de 2020 y 3101 de 2020 por encontrarse sus disposiciones contenidas en esta Resolución, con lo cual se entiende que la suspensión de los términos de los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos y de los trámites extraprocesales ordenados se mantienen desde el 17 de marzo del 2020 hasta el día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

(Con firma)

LINA MARÍA ARBELÁEZ ARBELÁEZ
Directora General

[...].».

3. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

Este despacho es competente para conocer de la sustanciación y ponencia del medio de control inmediato de legalidad de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 185 del CPACA².

3.2. Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia

El estado de emergencia económica, social y ecológica es uno de los estados de excepción previstos en el Capítulo 6³ del Título VII⁴ de la Constitución Política de 1991 (arts. 212 a 215). De acuerdo con el artículo 215 de la Carta⁵,

² CPACA, art. 185, num 1: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena [...].».

³ «De los estados de excepción».

⁴ «De la Rama Ejecutiva».

⁵ CP, art. 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.



este procede cuando sobrevienen hechos distintos a aquéllos que configuran la guerra exterior (CP, art. 212) y la conmoción interior (CP, art. 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.

El Gobierno Nacional declara el estado de emergencia a través de un decreto legislativo, con el cual se busca la adopción de medidas con fuerza de ley para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En este punto se resalta que, tanto los decretos que declaran los estados de excepción, entre ellos el estado de emergencia, como aquellos que concretan las medidas legislativas para remediarlos, son decretos legislativos⁶, los cuales comparten las siguientes **características generales**⁷⁻⁸:

- **En cuanto a su forma**

(i) Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.

(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso 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.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. 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 Cfr. C. Const., Sent. C-802, oct. 2/2002.

⁷ Cfr. LUIS ENRIQUE BERROCAL GUERRERO, *Manual del acto administrativo*, 7ª ed., Bogotá, Librería Ediciones del Profesional, 2016, pp. 250-251.

⁸ Cfr. C. Const, Sents. C-004, may. 7/1992; C-415, sep. 30/1993; C-300, jul. 1 /1994; C-283, jun. 29/1995; C-466, oct. 18/1995; y C-122, mar. 1/1999.



correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.

- ***Respecto de su contenido sustancial***

Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:

(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.

(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

- ***En lo relativo a su control***

Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.

(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

Por su parte, las **características específicas** de los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de emergencia económica, social o ecológica son las siguientes⁹:

(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo

⁹ Cfr. LUIS ENRIQUE BERROCAL GUERRERO, *op. cit.*, pp. 253-254.



que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.

(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.

(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

En la siguiente tabla se pueden observar las características generales de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción y las específicas de aquéllos relativos al estado de emergencia:

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE EMERGENCIA
Forma <ul style="list-style-type: none">- Firma del presidente de la República y todos sus ministros.- Deben reflejar expresamente su motivación.	<ul style="list-style-type: none">- Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de ley.- Los que desarrollan el estado de emergencia tienen vigencia indefinida.
Contenido sustancial <ul style="list-style-type: none">- El decreto legislativo que declara la conmoción interior o el estado de emergencia debe precisar el tiempo de duración.- Las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar. Además, no pueden suspender los DDHH, las libertades fundamentales ni el DIH.	<ul style="list-style-type: none">- Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones.- No pueden desmejorar los derechos sociales de



Control <ul style="list-style-type: none">- Judicial automático por parte de la Corte Constitucional.- Político del Congreso.	los trabajadores.
---	-------------------

3.3. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdos PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, prorrogado por los Acuerdos PCSJA20-11549 del 7 de mayo y PCSJA20-11556 del 22 del mismo mes y año

La tutela judicial efectiva es el derecho que tienen todas las personas a un recurso expedito ante los jueces o tribunales competentes y constituye uno de los pilares básicos del Estado de derecho en una sociedad democrática¹⁰. Ese derecho tiene fundamento en los artículos 8 (sobre garantías procesales) y 25.1 (protección judicial) de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Respecto de lo anterior, en la sentencia del 29 de septiembre de 1999 proferida por la Corte Interamericana de DDHH, en el caso Cesti Hurtado contra Perú, dicha Corporación señaló que, para que los Estados respeten ese derecho, no basta con que los recursos existan formalmente, sino que, además, deben tener efectividad real.

La Constitución Política de Colombia de 1991 también consagra el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, lo cual se deduce de los artículos 1, 2, 29 y 229 de la Carta.

Al respecto, la Corte Constitucional ha considerado que el derecho de acceder a la administración de justicia fija un deber de asegurar que los medios judiciales sean efectivos para resolver las controversias planteadas por todas las personas y que este «le impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garante de todos los derechos ciudadanos, la obligación correlativa de promover e impulsar las condiciones para que el acceso de los particulares a dicho servicio público sea real y efectivo»¹¹, lo que significa, a su vez, «el compromiso estatal de lograr, en forma real y no meramente nominal, que a través de las actuaciones judiciales se restablezca el orden jurídico y se protejan las garantías personales que se estiman violadas»¹².

¹⁰ Cfr. CE, S. Plena, Sent. 110010325000201100316 00 (2011-1210), ago. 9/2016.

¹¹ C. Const., Sent. C-426, may. 29/2002.

¹² C. Const., Sent. C-500, jul. 16/2014.



De acuerdo con lo precedente, el despacho, en decisiones previas tomadas respecto de la admisión de este medio de control, a partir del auto del 15 de abril de 2020 (expediente radicado 11001-03-15-000-2020-01006-00), consideró que desde el punto de vista convencional y constitucional, el control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA¹³ tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva y, ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, era posible, entonces, extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se derivaran de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.

Esto significaba que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tuvieran relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, podía suceder que se presentara la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autorizaba al juez del control inmediato que avocara el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

Esta tesis se fundamentó en la necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas que tienen limitada su movilidad, como ocurre en la actualidad en Colombia, por la notoria situación de anormalidad desde la declaratoria del estado de emergencia, y en cuarentena nacional obligatoria desde el 24 de marzo de 2020¹⁴, con la restricción de su libertad de locomoción y de acceso a servicios considerados como no esenciales, lo que dificulta en muchos casos la posibilidad de acudir a la administración de justicia a través de los medios ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico para controlar la actuación de las autoridades.

En este sentido, las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528 y PCSJA20-11529 de marzo de 2020, prorrogadas por el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril del mismo año, indican que la mayoría

¹³ CPACA, art. 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».

¹⁴ Según lo dispuso el Gobierno Nacional a través de los Decretos 457 del 22 de marzo, 531 del 8 de abril, 593 del 24 de abril, 636 del 6 de mayo y 689 del 22 de mayo de 2020.



de despachos judiciales del país no prestan el servicio al público de manera presencial y se suspendieron los términos en casi todos los procesos, salvo algunas excepciones¹⁵.

No obstante lo anterior, con el fin de ampliar progresivamente las excepciones a la suspensión de términos atendiendo a la capacidad institucional en las circunstancias actuales y teniendo en cuenta que la legislación vigente, incluidos los diferentes códigos procesales, le dan validez a los actos y actuaciones realizados a través de medios tecnológicos o electrónicos, el Consejo Superior de la Judicatura emitió el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, «por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor».

En el artículo 1 de dicho acuerdo, el Consejo Superior de la Judicatura prorrogó la suspensión de términos judiciales en todo el territorio nacional desde el 27 de abril hasta el 10 de mayo de 2020, aunque en el artículo 5 dispuso excepciones adicionales a las que regían en ese momento en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, así:

«ARTÍCULO 5. Excepciones a la suspensión de términos en materia de lo contencioso administrativo. Se exceptúan de la suspensión de términos prevista en el artículo 1 del presente Acuerdo las siguientes actuaciones en materia de lo contencioso administrativo:

5.1 Las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos, con ocasión del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los

¹⁵ A. PCSJA20-11532/2020, art. 2: «[...] «1. Acciones de tutela y habeas corpus. Se dará prelación en el reparto a las acciones de tutela que versen sobre derechos fundamentales a la vida, la salud y la libertad. Su recepción se hará mediante correo electrónico dispuesto para el efecto y para su trámite y comunicaciones se hará uso de las cuentas de correo electrónico y herramientas tecnológicas de apoyo.

a. Los despachos judiciales no remitirán los expedientes de acciones de tutela a la Corte Constitucional hasta tanto se levante la suspensión de términos de la revisión eventual.

2. Las actuaciones que adelante la Corte Constitucional con ocasión de la expedición de decretos por el Presidente de la República en ejercicio de las funciones del artículo 215 de la Constitución Política.

3. Las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

4. Con relación a la función de control de garantías se atenderán los siguientes asuntos:

a. Audiencias concentradas de legalización de captura, formulación de imputación y solicitudes de medidas de aseguramiento de detención.

b. Prórroga, sustitución y revocatoria de medida de aseguramiento cuya solicitud sea con persona privada de la libertad, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual.

c. Libertad por vencimiento de términos, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual».



artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

5.2. El medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra actos administrativos expedidos desde la declaratoria de la emergencia sanitaria.

5.3. El medio de control de nulidad contra los actos administrativos que se hayan expedido desde la declaratoria de la emergencia sanitaria». (Negrita fuera de texto).

La suspensión de términos volvió a ser prorrogada por el Consejo Superior de la Judicatura a través del Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020, que dispuso su prolongación hasta el 24 de mayo de la presente anualidad, y nuevamente se extendió mediante el Acuerdo PCSJA20-11556 del 22 de mayo, que mantuvo la suspensión hasta el 8 de junio de este año, pero en el artículo 5 de dichos actos administrativos se mantuvieron las excepciones que se acabaron de enunciar y se ampliaron a otros eventos.

De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (*v. gr.* nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «**como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo.

En conclusión, en estos casos, a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, prorrogado por los Acuerdos PCSJA20-11549 y PCSJA20-11556 del 7 y el 22 de mayo de la misma anualidad, respectivamente, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas.

3.4. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad

El control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y es una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción¹⁶.

Con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se pueden compendiar las características esenciales de este medio de control de la siguiente manera¹⁷⁻¹⁸:

¹⁶ Cfr. C. Const, Sent., C-179, abr. 13/1994.



(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos¹⁹) que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

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

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

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

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia²⁰ o declarada su nulidad.

¹⁷ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

¹⁸ Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, *comentario al artículo 136 del CPACA*, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado*, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

¹⁹ ALBERTO MONTAÑA PLATA, *Fundamentos de Derecho administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

²⁰ CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decrete».



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

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

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

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato²¹.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA²², que regula el procedimiento a

²¹ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

²² CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.



seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna²³. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. El Ministerio Público o cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA²⁴. Incluso, el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, todo lo anterior con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

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

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	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, mientras mantuvieron sus efectos.
Competencia	Medidas adoptadas por autoridades

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

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

²³ Cfr. MÓNICA SAFAR DÍAZ, *comentario al artículo 185 del CPACA*, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado*, cit, pp. 496-497.

²⁴ CPACA, art. 185, núm. 2: «Trámite del control inmediato de actos: [...] 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo».



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

3.5. Caso concreto

El despacho observa que la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020 proferida por la directora general del ICBF desarrolla los Decretos Legislativos 460²⁵, 491²⁶ y 563²⁷ de 2020, expedidos en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de la misma anualidad.

De acuerdo con lo anterior, la medida adoptada a través de la resolución en comento es de carácter general, es una expresión del ejercicio de la función administrativa de una autoridad del orden nacional, y desarrolla decretos legislativos expedidos en un estado de excepción. Por esto, cumple con los requisitos establecidos en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del

²⁵ «Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica».

²⁶ «Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica».

²⁷ «Por el cual se adoptan medidas especiales y transitorias para el sector de inclusión social y reconciliación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica».



CPACA para ser objeto del control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado.

En mérito de lo expuesto, el despacho:

RESUELVE

PRIMERO. Avocar conocimiento, en única instancia, del medio de control inmediato de legalidad respecto de la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020 proferida por la directora general del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), «por la cual se adoptan medidas frente a los trámites administrativos de restablecimiento de derechos a favor de los niños, niñas y adolescentes y se adoptan otras disposiciones, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19».

SEGUNDO. Notificar este auto, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, a la directora del ICBF, o a quien haga sus veces, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

TERCERO. Notificar este auto, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al señor representante legal, o quien haga sus veces, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en atención a lo estatuido en el artículo 199 del CPACA, modificado por el 612 del Código General del Proceso (CGP).

CUARTO. Notificar este auto, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al Ministerio Público, como lo disponen los artículos 171 y 185 del CPACA.

QUINTO. Correr traslado por diez (10) días al ICBF, en los términos del artículo 185 del CPACA, plazo dentro del cual, dicha entidad podrá pronunciarse sobre la legalidad del acto objeto de control.

SEXTO. Informar al ICBF que al pronunciarse sobre la legalidad de la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020, debe aportar todas las pruebas que tengan en su poder y pretenda hacer valer en el proceso, de conformidad con el artículo 175 del CPACA. Igualmente, está en la obligación legal de suministrar los antecedentes administrativos de la referida resolución, si los hay, so pena de las sanciones establecidas en la mencionada norma.

SÉPTIMO. Informar a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso, por medio de aviso publicado en la Secretaría General del Consejo de



Estado por diez (10) días, y a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría, según lo regulado en los artículos 185 y 186 del CPACA; término durante el cual cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020 proferida por la directora general del ICBF. En el mismo sentido, dado el estado de emergencia, por economía procesal y con el fin de agilizar el trámite, el Ministerio Público podrá rendir concepto.

OCTAVO. Ordenar a la directora general del ICBF, a quien haga sus veces, o a quien se delegue para tales efectos, que a través de la página web oficial de esa entidad estatal, se publique este proveído con el fin de que todos los interesados tengan conocimiento de la iniciación del control inmediato de legalidad de la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020. La Secretaría General del Consejo de Estado requerirá al ICBF para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

NOVENO. Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás, con ocasión del presente trámite judicial, se reciben, con indicación del radicado del proceso, en las siguientes cuentas de correo electrónico del Consejo de Estado y del despacho sustanciador: secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co y notifwhernandez@consejoestado.ramajudicial.gov.co.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el despacho en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.