



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N° 16**

**CONSEJERO PONENTE: NICOLAS YEPES CORRALES**

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

**Radicación: 11001 03 15 000 2020 01034 00**

**Referencia: Control Inmediato de Legalidad de la Circular 0010 del 26 de marzo de 2020, proferida por el Fiscal General de la Nación**

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del proceso de control inmediato de legalidad del acto administrativo de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 111 numeral 8 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

**I. ANTECEDENTES**

**1.** Por medio del Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020, 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 y por el término de 30 días calendario, *“para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19”*<sup>1</sup>.

**2.** Con la Circular No. 0010 de 26 de marzo de 2020, la Fiscalía General de la Nación impartió instrucciones a todos sus funcionarios para atender las medidas de emergencia sanitaria producida por el coronavirus COVID-19.

---

<sup>1</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 51259 de 17 de marzo de 2020.



3. En la Secretaría General del Consejo de Estado fue recibida una copia de la citada circular, para efectos de que, de ser el caso, se adelante el control inmediato de legalidad del acto en cuestión.

4. De acuerdo con las reglas de reparto previstas en el Reglamento del Consejo de Estado, el presente asunto ingresó a este Despacho el 13 de abril de 2020 para adelantar el trámite de rigor.

## II. CONSIDERACIONES

1. Según lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 134 de 2004, *“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”*<sup>2</sup>.

De manera armónica, el numeral 8 del artículo 111 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que corresponde a la Sala Plena del Consejo de Estado conocer de estos actos administrativos, en ejercicio de la facultad de efectuar *“el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción”*

2. De acuerdo con las disposiciones en cita, para determinar si hay lugar o no a adelantar ese control respecto de determinado acto administrativo, resulta necesario establecer: (i) que se trate de una medida adoptada por una autoridad del orden nacional en ejercicio de función administrativa; (ii) que esa medida tenga carácter general; y (iii) que haya sido expedida en desarrollo de decretos legislativos durante el estado de excepción.

3. Pues bien, en el presente caso, el Despacho encuentra que:

---

<sup>2</sup> Artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la ley 137 de 1994.



i) La Circular 0010 de 26 de marzo de 2020 es, efectivamente, un acto expedido por una autoridad del orden nacional, atendiendo a la naturaleza de la Fiscalía General de la Nación. Además, fue proferido en ejercicio de función administrativa y no de las atribuciones que le son propias a esa entidad por cuenta de su misión constitucional.

ii) En cuanto al carácter general, se advierte que si bien la Circular en cuestión contiene instrucciones para todos los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, dirigidas a atender la emergencia sanitaria generada por el Coronavirus COVID-19, en él solo se consagran algunas recomendaciones generales de autocuidado frente a la emergencia, así como también se reiteran medidas que fueron adoptadas por la misma entidad en otros actos administrativos, tales como la Circular 005 de 16 de marzo de 2020<sup>3</sup>, la Circular 007 de 17 de marzo de 2020<sup>4</sup> y la Circular 009 de 19 de marzo de 2020<sup>5</sup>, así como el Acuerdo PCSJA20-11526 de 22 de marzo de 2020, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura<sup>6</sup>.

En este sentido, la Circular, más que contener verdaderas *medidas* u órdenes dictadas al amparo de la declaratoria del Estado de Excepción, se limita a reiterar lo señalado en otros actos y a insistir en su cumplimiento. Y aunque en la parte final se consignó lo que podría considerarse como una verdadera manifestación de voluntad de la administración, al disponer la prórroga de la vigencia de la Circular 005 de 2020, el Despacho encuentra que este último acto fue expedido el 16 de marzo de 2020, es decir, con anterioridad a la expedición del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el Estado de Excepción de Emergencia Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

iii) Finalmente, no se aprecia que esta Circular haya sido dictada al amparo de algún decreto legislativo dictado durante el Estado de Excepción, no solo porque ninguna

---

<sup>3</sup> Sobre medidas preventivas para la contención del COVID-19.

<sup>4</sup> Sobre la aplicación de protocolos de autocuidado, riesgo de exposición y medidas de alejamiento social.

<sup>5</sup> Sobre la continuidad en la prestación del servicio de las Unidades de Reacción Inmediata.

<sup>6</sup> Sobre el trámite de las audiencias preliminares, entre otros asuntos.



referencia específica se incluyó en los fundamentos jurídicos del acto, sino porque, si bien las instrucciones impartidas guardan relación con las causas que dieron lugar a la expedición del Decreto 417 de 2020, ninguna de ellas constituye un desarrollo de sus preceptos.

Así las cosas, como quiera que no se cumplen los requisitos previstos tanto en la Ley 134 de 2004 como en la Ley 1437 de 2011, debe concluirse que este acto no está sujeto a control inmediato de legalidad. No obstante, se advierte que respecto de la Circular 0010 de 26 de marzo de 2020 se podrá promover, a petición de parte y a través de los otros medios de control pertinentes, el juicio de legalidad que en derecho corresponda.

En consecuencia, el Despacho,

**RESUELVE:**

**PRIMERO. NO AVOCAR CONOCIMIENTO** de la Circular 0010 de 26 de marzo de 2020, expedida por la Fiscalía General de la Nación, con fines de control inmediato de legalidad.

**SEGUNDO. NOTIFICAR** a la Fiscalía General de la Nación la presente providencia.

**TERCERO. ORDENAR QUE SE COMUNIQUE** al público esta decisión, a través de su publicación en la página web del Consejo de Estado, de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE y CÚMPLASE,**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Consejero  
(original firmado)