



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N.º 21

CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., siete (7) de julio de dos mil veinte (2020)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Radicación: 11001-03-15-000-2020-02394-00

Temas: Avocar conocimiento de control inmediato de legalidad de Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 emitido por la presidenta del Consejo Superior de la Judicatura «[p]or medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor»

Decide el Despacho avocar conocimiento del Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020, emitido por la presidenta del Consejo Superior de la Judicatura, «[p]or medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor».

1. Consideraciones

En 7 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud, OMS, identificó el nuevo coronavirus¹ como Covid-19. Posteriormente, el 11 de marzo del año en curso, dicho ente declaró el brote como una pandemia,² en consideración a la velocidad de su propagación y la escala de transmisión.

¹ De conformidad con lo establecido por la Organización Mundial de la Salud, los coronavirus son «una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común hasta enfermedades más graves (...)».

² Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, pandemia es una «Enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región».



Radicado: 11001-03-15-000-2020-02394-00

En atención a lo anterior, mediante Resolución N.º 385 de 12 de marzo de 2020, emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, se adoptaron medidas preventivas de aislamiento y cuarentena para un grupo de personas, a partir de dicha fecha y hasta el 30 de mayo del presente año. En esta norma se acogieron diferentes medidas sanitarias, entre ellas, ordenar a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del Covid-19.

A través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del decreto, con el fin de, primero, conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, evitando así la propagación del Covid-19 y, segundo, mitigar y prevenir el impacto negativo en la economía del país.

El Gobierno nacional, mediante los Decretos 491 del 28 de marzo y 564 del 15 de abril, ambos de 2020, dictó medidas en materia de atención y prestación del servicio por parte de las autoridades y suspensión de términos de prescripción y caducidad, respectivamente.

El Consejo Superior de la Judicatura, mediante los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519,³ PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532 y PCSJA20-11546 suspendió los términos judiciales, estableció algunas excepciones y adoptó otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor con ocasión de la pandemia de la Covid-19.

³ Se precisa que el Consejo de Estado, mediante providencias del 18, 21 y 26 de mayo de 2020, con ponencia de los Consejeros de Estado Julio Roberto Piza, Gabriel Valbuena Hernández y Ramiro Pazos Guerrero, respectivamente, decidieron no avocar conocimiento del control inmediato de legalidad de los acuerdos previamente citados –PCSJA20-11517, PCSJA20-11518 y PCSJA20-11519- toda vez que estos fueron expedidos con antelación al Decreto mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica a causa del Covid-19.



Radicado: 11001-03-15-000-2020-02394-00

Por virtud del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 el Gobierno nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (0:00 a.m) del 11 de mayo de 2020 hasta las cero horas (0:00 a.m) del 25 de mayo de 2020, es decir que amplió el periodo de aislamiento previamente decretado mediante Decretos 457 del 22 de marzo, 531 del 8 de abril y 593 de 24 de abril, todos de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus Covid-19.

Debido a lo anterior y con el propósito de continuar garantizando la salud de servidores y usuarios de la Rama Judicial, en virtud de la emergencia de salud pública de impacto mundial y por fuerza mayor, el Consejo Superior de la Judicatura consideró necesario prorrogar la suspensión de los términos judiciales y, dentro de ese contexto, se expidió el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020, materia de control en este proceso; en consecuencia, corresponde examinar si procede avocar el conocimiento para efectuar el control inmediato de legalidad establecido en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior, no sin antes dejar la salvedad de que, a través de providencia del 8 de junio de 2020, el Despacho consideró que como en el radicado 11001 03 15 000 2020 01928 00, se había avocado conocimiento del control de legalidad respecto del Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, emanado del Consejo Superior de la Judicatura, por el cual se prorrogó la suspensión de términos inicialmente adoptada en el Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020, y como el acto materia de control en el *sub lite*, amplía la suspensión de términos que ya se había prorrogado en el aludido acuerdo, era necesario enviarlo a la actuación anterior, a fin de establecer sobre la viabilidad de su acumulación.

Sin embargo, una vez analizados todos los presupuestos para el efecto, mediante providencia del 23 de junio de 2020, se declaró la improcedencia de la acumulación en razón a que el sustento normativo invocado en cada una de las decisiones sometidas al control inmediato de legalidad era diferente; por ello, y tal



Radicado: 11001-03-15-000-2020-02394-00

como se anunció previamente, se entrará a examinar si procede avocar conocimiento.

En atención a lo dispuesto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,⁴ el Consejo de Estado es competente para revisar y controlar los actos administrativos emitidos por las autoridades nacionales **en desarrollo de decretos legislativos** proferidos por el presidente de la República para conjurar los estados de excepción, en este caso, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Sobre el punto anterior se debe señalar que, mediante solicitud allegada por correo electrónico el 30 de junio de 2020, por parte de la apoderada del Consejo Superior de la Judicatura, y como solicitud previa al estudio de admisión, requirió «abstenerse de avocar conocimiento respecto del acto de la referencia en atención a que **si bien el mismo tiene entre sus fundamentos el estado de emergencia económica, social y ecológica** en todo el territorio nacional declarado por el Gobierno Nacional, **este no fue expedido en desarrollo del decreto que así lo dictó, ni pretende desarrollarlo**».

Al respecto, se debe señalar que, mediante providencia del 2 de julio de 2020,⁵ en torno a idéntico argumento planteado por el Consejo Superior de la Judicatura, el Despacho consideró que este no era de recibo, pues como el Acuerdo materia de control invocó como fundamento el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional,⁶ **«esa sola circunstancia permite inferir que resulta**

⁴ El artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prevé: «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 (...)».

⁵ Dictada por el ponente, en el radicado 11001 03 15 000 2020 01928 00.

⁶ En torno a la naturaleza de tal decreto, el Despacho comparte la tesis de que se trata de un Decreto Legislativo, que declaró el estado de emergencia, acogiendo la interpretación que en torno a la subdivisión de los decretos que se dictan en el marco del Estado de Emergencia, planteó la Corte Constitucional en Sentencia C-802 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño, esto es: i) Decretos legislativos declaratorios y ii) Decretos legislativos de desarrollo. Tal postura, aunque en forma muy



Radicado: 11001-03-15-000-2020-02394-00

aplicable la regla de competencia prevista en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la que se le asigna al Consejo de Estado el conocimiento para revisar y controlar los actos administrativos emitidos por las autoridades nacionales en desarrollo de decretos legislativos proferidos por el Presidente de la República para conjurar los estados de excepción».

Lo expuesto dio lugar a que, en la providencia en cita, se concluyera que «es un acto administrativo que emana directamente de un decreto legislativo»; por ende, tal argumento se mantiene, y se aplica, en su integridad al asunto *sub examine*, para proseguir el análisis de los demás requisitos a fin de identificar la viabilidad de avocar conocimiento del control de legalidad respecto del acuerdo bajo examen.⁷

Definido lo anterior, y comoquiera que el acuerdo materia de control es un acto administrativo emitido por una autoridad nacional en desarrollo de un decreto legislativo proferido por el presidente de la República para conjurar el estado de excepción, se avocará el conocimiento del Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020, emitido por la presidenta del Consejo Superior de la Judicatura, «[p]or medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor», teniendo en cuenta el trámite pertinente establecido en el CPACA, con el fin de ejercer el control inmediato de su legalidad; se solicitarán las pruebas que se estimen conducentes y se invitará a las organizaciones públicas y privadas y a expertos en la materia relacionada con este asunto, para que presenten su concepto sobre la legalidad de dicho acto.

prudente, también se mantuvo por esa Corporación en la Sentencia C-145 de 2020 M.P. Jose Fernando Reyes Cuartas, por la cual se declaró la exequibilidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que sirvió de fundamento al acto materia de control en este proceso, toda vez que si bien hizo referencia a este, como el «Decreto matriz», en el pie de página 56 dejó claro que esa Corte «ha establecido que la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: los declarativos del estado de excepción con fuerza de ley porque constituyen una auto habilitación para legislar y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales».

⁷ Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020, emitido por la presidenta del Consejo Superior de la Judicatura, «[p]or medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor»



Radicado: 11001-03-15-000-2020-02394-00

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE:

Primero. Avocar conocimiento, en única instancia, del Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020, emitido por la presidenta del Consejo Superior de la Judicatura, «[p]or medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor».de conformidad con lo establecido en el artículo 136 del CPACA.

Segundo. Notificar personalmente o a través de correo electrónico, a la presidenta del Consejo Superior de la Judicatura, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

Tercero. Notificar personalmente o a través de correo electrónico, al Ministerio Público, de conformidad con lo consagrado en los artículos 171 y 185 del CPACA.

Cuarto. Correr traslado al Consejo Superior de la Judicatura, para que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, conforme lo indica el artículo 185 del CPACA, se pronuncie por escrito sobre la legalidad del Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020.

Quinto. Ordenar al Consejo Superior de la Judicatura, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, remitir todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en este proceso; y aportar los antecedentes administrativos de la referida resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 175 del CPACA, so pena de las sanciones establecidas en dicha norma.

Sexto. Cumplido lo anterior, correr traslado del asunto de la referencia, al agente del ministerio público para que, dentro de los diez (10) días siguientes, rinda concepto, según lo establecido en el artículo 185 numeral 5.º del CPACA.



Radicado: 11001-03-15-000-2020-02394-00

Séptimo. Fijar un aviso en la página Web del Consejo de Estado sobre la existencia del presente 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 en mención.

Octavo. Ordenar a la presidenta del Consejo Superior de la Judicatura, o a quien haga sus veces, publicar esta providencia en la página Web oficial de la entidad, para efectos de que los interesados tengan conocimiento de la iniciación del presente proceso. La Secretaría General de la Corporación requerirá a dicha entidad para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

Noveno. Invitar a las universidades Nacional de Colombia, Externado, Rosario, Javeriana, Libre de Bogotá, Sergio Arboleda y demás entes universitarios del país, para que, si lo consideran pertinente, dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, se pronuncien sobre la legalidad de Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020, emitido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Para tales efectos, la Secretaría General del Consejo de Estado les enviará a los antes mencionados, a través de los correos institucionales que aparecen en sus Páginas Web, copia de esta providencia.

Décimo. Las comunicaciones, oficios, memoriales, conceptos, pruebas documentales y demás, se recibirán en los siguientes correos electrónicos: notifrsuarez@consejoestado.ramajudicial.gov.co y secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Consejero de estado