



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N° 4

Magistrada ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación: 11001-03-15-000-2020-01568-00
Norma a controlar: CIRCULAR No. 200 DEL 19 DE MARZO DE 2020
"Suspensión Términos SIDETEC por Emergencia de Covid-19".
NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - FONDO DE DEFENSA TÉCNICA Y ESPECIALIZADA DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA (FONDETEC)
Demandado
Tema: Avoca conocimiento del control inmediato de legalidad.

AUTO DE ÚNICA INSTANCIA

Se procede a avocar el conocimiento oficioso del control inmediato de legalidad de la **CIRCULAR No. 200 DEL 19 DE MARZO DE 2020**, expedida por el **DIRECTOR del FONDO DE DEFENSA TÉCNICA Y ESPECIALIZADA DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA (FONDETEC)**, en la que se dispuso "Suspensión Términos SIDETEC por Emergencia de Covid-19".

I. ANTECEDENTES

1. La Organización Mundial de la Salud (OMS) catalogó al nuevo Coronavirus (COVID-19)¹ como una **emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII)**², bajo ese criterio informó que los "coronavirus (CoV) son virus que surgen periódicamente en diferentes áreas del mundo y que causan Infección Respiratoria Aguda (IRA), es decir gripa, que pueden llegar a ser leve, moderada o grave... [y] la infección se produce cuando una persona enferma tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con otras personas"³.

2. Según dicho Organismo Mundial una **ESPII** se define en el Reglamento Sanitario Internacional (RSI 2005) como "un evento extraordinario (...) que constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y podría exigir una respuesta internacional coordinada"⁴.

¹ Acrónimo del inglés *coronavirus disease 2019*. Intervención del Director General de la OMS en la conferencia de prensa sobre el 2019-nCoV del 11 de febrero de 2020.

² Organización Mundial de la Salud (OMS), Reglamento Sanitario Internacional (RSI 2005), Tercera Edición, pág 7. Citado en la página oficial del Ministerio de Salud y de la Protección Social.

³ *Ibidem*.

⁴ Página oficial de la Organización Mundial de la Salud (OMS).



Según ese concepto, se concluye que “la situación es: (i) grave, súbita, inusual o inesperada; (ii) tiene implicaciones para la salud pública que van más allá de las fronteras del Estado afectado; y (iv) puede necesitar una acción internacional inmediata”⁵.

3. En todos los continentes se han determinado casos de Coronavirus (COVID-19), siendo el primer confirmado en Colombia el 6 de marzo de 2020⁶.

4. El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de Protección Social, expidió la **Resolución No. 385** “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”. Para tal efecto, invocó, entre otras normas, la Ley 9ª de 1979, el Decreto 780 de 2016 y el artículo 1º del Reglamento Sanitario Internacional de la Organización mundial de la Salud (OMS), quien desde el pasado 7 de enero, identificó el nuevo Coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII).

Dicha cartera Ministerial decretó lo siguiente:

“Artículo 1º. Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

Artículo 2º. Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:

(...)

2.6. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.

(...)”.

5. En virtud de lo anterior, el 15 de marzo de 2020 el Consejo Superior de la Judicatura expidió el **Acuerdo PCSJA20-11517**⁷ en el que dispuso:

“ARTÍCULO 1. Suspender los términos judiciales en todo el país a partir del 16 y hasta el 20 de marzo de 2020, excepto en los despachos judiciales que cumplen la función de control de garantías y los despachos penales de conocimiento que tengan programadas audiencias con persona privada de la libertad, las cuales se podrán realizar virtualmente. Igualmente se exceptúa el trámite de acciones de tutela...”. (Subraya fuera de texto).

⁵ Consultado el 21 de abril de 2020 en la página oficial de la Organización Mundial de la Salud (OMS): <https://www.who.int/features/qa/39/es/>

⁶ Dato de la página oficial del Ministerio de Salud y de la Protección Social.

⁷ “Por el cual se adoptan medidas transitorias por motivos de Salubridad Pública”.



6. En el mismo sentido, el Procurador General de la Nación dictó la **Resolución No. 0128** de 16 de marzo de 2020⁸ mediante la cual resolvió:

“ARTÍCULO PRIMERO.- SUSPENDER TÉRMINOS en todas las actuaciones disciplinarias a cargo de la Procuraduría General de la Nación, a partir del martes diecisiete (17) de marzo de dos mil veinte (2020) hasta el martes treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020)...”.

6. El 17 de marzo de 2020, el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, profirió el **Decreto No. 417** *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del decreto que acontecería a partir de su publicación:

“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

6. Teniendo en cuenta la suspensión de términos adoptada en las jurisdicciones penal y disciplinaria, así como la Directiva Ministerial Transitoria No. 2020-1 de 13 de marzo de 2020, el Director del Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública (FONDETEC) profirió la **Circular No. 200 de 19 de marzo de 2020**, por medio de la cual suspendió los términos del procedimiento del SIDETEC⁹ y de la *“Circular 042 del 24 de enero de 2020 que tiene que ver con el mismo, hasta el día 26 de marzo de 2020”*.

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 111.8, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, en adelante CPACA, le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo conocer la legalidad de 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**, por parte de las **autoridades nacionales**.

Para fines logísticos y de mayor eficiencia, con fecha 1° de abril de 2020, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sesión virtual, resolvió que los

⁸ *“Por medio del cual se suspenden términos en las actuaciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación como consecuencia de la emergencia sanitaria por el COVID-19”*

⁹ Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública.



controles inmediatos de legalidad serían decididos por las Salas Especiales de Decisión¹⁰.

Ese trámite es de control inmediato y su asunción puede ser por remisión del acto que haga la autoridad administrativa a la autoridad judicial o, en su defecto, de oficio, siendo necesaria la aprehensión de ese conocimiento, ante la omisión de la autoridad administrativa del reenvío o ante su silencio. Bajo este entendido la Sala Plena de esta Corporación ha señalado que:

“Se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, comoquiera que el tradicional principio de la *“jurisdicción rogada”* -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, en la medida que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo”¹¹.

Así las cosas, se determina claramente, que el control inmediato de legalidad, asignado al Consejo de Estado, pende en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales: un **factor subjetivo de autoría**, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad del orden nacional; un **factor de objeto**, que recaiga sobre un acto administrativo general; y un **factor de motivación o causa**, el cual implica que provenga o devenga, del ejercicio de la *“función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*¹².

En esa línea, descendiendo al caso concreto, el asunto que ocupa la atención de la Sala y sobre el cual el Consejo de Estado debe ejercer el control inmediato de legalidad es la **CIRCULAR No. 200 DE 19 DE MARZO DE 2020**, en la que se dispuso la suspensión de términos del Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública (SIDETEC), por la Emergencia de COVID -19.

En ese contexto, se advierte que se trata de un **acto administrativo de contenido general, abstracto e impersonal**, y cuya **autoría es de una autoridad nacional**, como lo es el **Director del Fondo de Defensa Técnica Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública (FONDETEC)**. Lo anterior, según lo dispuesto en el artículo **4º de la Ley 1698 de 2013**¹³ en virtud del cual el **FONDETEC** es:

¹⁰ Conforme al artículo 29 del Acuerdo 080 de 2019, las Salas Especiales de Decisión deciden los asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en *“3. Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo”*.

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 26 de septiembre de 2019, exp. 11001-03-24-000-2010-00279-00, M.P. Hernando Sánchez Sánchez, providencia en la que se cita la decisión del 9 de diciembre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

¹² Artículo 136, Inciso 1º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

¹³ *“Por la cual se crea y organiza el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública, y se dictan otras disposiciones”*. Declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-745 de 2015.



“
(...)”

Una **cuenta especial** de la Nación - Ministerio de Defensa Nacional, que hará parte del Ministerio de Defensa Nacional - Unidad de Gestión General, sin personería jurídica, con independencia patrimonial, el cual funcionará bajo la dependencia, orientación y coordinación del Ministerio de Defensa Nacional”¹⁴. (Subraya fuera de texto).

Tiene por objeto financiar el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública (SIDETEC), el cual fue definido por el legislador en los siguientes términos:

“(...)”

[C]onjunto de políticas, estrategias, programas, medidas preventivas y herramientas jurídicas, técnicas, financieras y administrativas orientadas a garantizar a favor de los miembros de la Fuerza Pública que así lo soliciten, el derecho a la defensa y una adecuada representación en instancia disciplinaria e instancia penal ordinaria y especial en el orden nacional, internacional y de terceros estados por excepción, y con ello el acceso efectivo a la Administración de Justicia”¹⁵.

En relación con los fondos cuenta o especiales, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación ha indicado que:

“(...)”

[C]arecen de personería jurídica y por ende, no tienen la naturaleza jurídica de un establecimiento público y tampoco encajan en una de las otras categorías de entidades estatales, pues no son ministerios, ni departamentos administrativos, ni superintendencias, ni empresas industriales y comerciales del Estado u otra clase de órgano o entidad pública”¹⁶.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha señalado que esta clase de fondos:

“**No modifican la estructura de la administración pública**, pues el hecho de no tener el atributo de la personalidad jurídica, no les permite crear una entidad diferente a la que se encuentran vinculados. En otros términos, los *fondos-cuenta* son un sistema de manejo de recursos públicos que no tiene personalidad jurídica y que por tanto se encuentran adscritos a una entidad o Ministerio de la administración pública”¹⁷. (Subraya fuera de texto).

¹⁴ De conformidad con el artículo 30 del Decreto 111 de 1996 (donde se compilan las normas que integran el Estatuto Orgánico del Presupuesto), es relevante resaltar que *“Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador”*

¹⁵ Artículo 5 Ley 1698 de 2013.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 8 de julio de 1998, exp. 1106.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-438 de 2017, M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado



En síntesis, **FONDETEC** es un fondo especial que ejerce sus funciones “*bajo la dependencia, orientación y coordinación de la Secretaría General del Ministerio de Defensa Nacional*”¹⁸.

Ahora bien, dentro de la motivación del acto en conocimiento de legalidad, se mencionan hechos y normas relacionadas en los antecedentes, como la **Resolución 385 de 12 marzo de 2020** y el **Decreto 417 de 17 de marzo de la presente anualidad**, por medio de los cuales se declaró la emergencia sanitaria y, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, respectivamente, con el objeto de atender la calamidad pública derivada del brote del nuevo Coronavirus (COVID-19).

Adicionalmente, se hizo referencia a la suspensión de términos adoptada en las jurisdicciones penal y disciplinaria, disposiciones que fueron proferidas como consecuencia de la pandemia.

Lo expuesto permite concluir que, los factores competenciales del presente asunto son: **(i)** sujeto autor: FONDETEC fondo especial del Ministerio de Defensa, autoridad perteneciente al Sector Central de la Administración Pública Nacional¹⁹, a través de su Director; **(ii)** objeto: acto administrativo general contenido en la Circular No. 200 de 19 de marzo de 2020; y **(iii)** motivación o causa: se profirió como consecuencia de la Resolución 385 de 12 de marzo 2020 y del Decreto 417 de 17 de marzo de la presente anualidad²⁰, en los que se consagraron medidas para conjurar los efectos causados por el coronavirus (COVID-19).

En este orden, es claro que el Consejo de Estado es competente en única instancia, para asumir de oficio, el conocimiento por vía del **control inmediato de legalidad** de la **CIRCULAR NO. 200 DE 19 DE MARZO DE 2020**, tendiente a mantener el orden jurídico abstracto y general, mediante la revisión, el análisis, el enjuiciamiento y control del acto administrativo expedido dentro del marco de la emergencia declarada.

Siendo necesario someter el asunto al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA, pues si bien se trata de un control nominado de inmediatez, ello no significa de “*plano*”²¹, como se indicará en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

¹⁸ <http://www.fondetec.gov.co/estructura/>, consultado el 30 de abril de 2020.

¹⁹ De conformidad con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998.

²⁰ “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”. Expedido en virtud de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994.

²¹ Así lo explica el doctrinante y ex Consejero Carlos Betancur Jaramillo, en su obra Derecho Procesal Administrativo. 8ª edición. 1ª reimpresión. 2014. Señal Editora. Medellín. Pág. 111.



III. RESUELVE

PRIMERO. AVOCAR el conocimiento, en única instancia, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD** de la **CIRCULAR No. 200 DE 19 DE MARZO DE 2020**, “*Suspensión Términos SIDETEC por Emergencia de Covid-19*”, proferida por el **DIRECTOR del FONDO DE DEFENSA TÉCNICA Y ESPECIALIZADA DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA (FONDETEC)** y conforme a lo dispuesto en los artículos 136 y 185 del CPACA.

SEGUNDO. NOTIFICAR este auto, personalmente o en su defecto a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y dada la coyuntura de pandemia del COVID-19, estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** o a su representante judicial o a quien haga sus veces y a la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – FONDO DE DEFENSA TÉCNICA Y ESPECIALIZADA DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA (FONDETEC)**, a través del Ministro, de conformidad con los artículos 185 y 186 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, **integridad**, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 *ibídem*.

TERCERO. NOTIFICAR este auto, personalmente o en su defecto a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y dada la coyuntura de pandemia del COVID-19, estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, a la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**, de conformidad con el artículo 197 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, integridad, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 *ibídem*.

CUARTO. NOTIFICAR este auto, personalmente o en su defecto a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y, en atención a la coyuntura del COVID-19, al **MINISTERIO PÚBLICO**, de conformidad con los artículos 171 y 185 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, integridad, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 *ibídem*.

QUINTO. INFORMAR A LA COMUNIDAD EN GENERAL SOBRE LA EXISTENCIA DE ESTE PROCESO, mediante la **FIJACIÓN DE UN AVISO EMAIL**, acorde con la coyuntura del COVID-19, en los canales virtuales del Consejo de Estado, por el término de diez (10) días, siguientes a la notificación de este auto, que se dará en los medios electrónicos de esta Corporación, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir dentro de este asunto para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo que se controla, esto es, la **CIRCULAR No. 200 DE 19 DE MARZO DE 2020**.

Esas intervenciones de terceros, debido a la coyuntura del COVID-19, se recibirán vía email al correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado.



SEXTO. CORRER traslado por diez (10) días a la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – FONDO DE DEFENSA TÉCNICA Y ESPECIALIZADA DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA (FONDETEC)**, en los términos del artículo 185 del CPACA, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en el artículo 200 del CPACA -teniendo en cuenta las notificaciones que por medios electrónicos y acorde con la coyuntura de la pandemia **COVID-19** se han indicado- dentro del cual podrá pronunciarse sobre la legalidad de la **CIRCULAR No. 200 DE 19 DE MARZO DE 2020**.

SÉPTIMO. SEÑALAR a la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - FONDO DE DEFENSA TÉCNICA Y ESPECIALIZADA DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA (FONDETEC)**, que de conformidad con el artículo 175 del CPACA, al pronunciarse sobre la legalidad de la **CIRCULAR No. 200 DE 19 DE MARZO DE 2020**, debe aportar todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en el proceso. Igualmente, está en la obligación legal de suministrar los antecedentes administrativos de la referida Circular, de conformidad con lo establecido en el párrafo 1° de la norma en cita.

OCTAVO. ORDENAR a la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - FONDO DE DEFENSA TÉCNICA Y ESPECIALIZADA DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA (FONDETEC)**, a través del **MINISTRO** o de quien haga sus veces, que por medio de la página web oficial de esa entidad, se publique este auto de avocar conocimiento, a fin de que todos los interesados, tengan conocimiento de la existencia del medio de control inmediato de legalidad y del inicio de la presente causa. La Secretaría General del Consejo de Estado, requerirá a la referida agencia estatal para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

NOVENO. INVITAR a las instituciones universitarias en general, para que, si a bien lo tienen, en el término de diez (10) días, contados a partir de la publicación del aviso web en la página oficial del Consejo de Estado, que se anuncia en el numeral quinto de esta parte resolutive, se pronuncien, si a bien lo tienen, sobre la legalidad de la **CIRCULAR No. 200 DE 19 DE MARZO DE 2020**, expedida por el Director del **FONDETEC**.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

