

## **PROHIBICIÓN DE SUSPENDER TÉRMINOS EN ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS RELATIVAS A LA EFECTIVIDAD DE DERECHOS FUNDAMENTALES**

La directora general del ICBF no estaba facultada para ordenar la suspensión de los procesos administrativos de restablecimiento de derechos, ni de los trámites de atención extraprocesal, pues, al tratarse de actuaciones relativas a la efectividad de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, no podían ser objeto de esa medida, de acuerdo con lo señalado en el parágrafo 3.º del artículo 6.º del Decreto Legislativo 491 de 2020.

## **MODULACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

El juez del control inmediato de legalidad puede modular los efectos de su sentencia atendiendo el contexto fáctico y jurídico de cada caso, con el objetivo de que la decisión judicial pueda proteger de mejor forma los derechos y las expectativas legítimas de las personas y se materialicen los postulados constitucionales.

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 19**

**Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

Bogotá, D. C., ocho (08) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2020-02253-00(CA)**

**Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF**

**Demandado: RESOLUCIÓN 3507 DEL 14 DE MAYO DE 2020 - INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)**

**Referencia: DESARROLLO Y APLICACIÓN DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Y DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD RESPECTO DE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE EMERGENCIA ADOPTADAS A RAÍZ DE LA COVID-19. LEY 1437 DE 2011. SE DECLARA LA NULIDAD, CON EFECTOS *EX NUNC* O HACIA EL FUTURO, DE LOS ARTÍCULOS 1, 2, 3, 9 Y LA EXPRESIÓN «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» DEL ARTÍCULO 11, DE LA RESOLUCIÓN 3507 DEL 14 DE MAYO DE 2020, PROFERIDA POR LA DIRECTORA GENERAL DEL ICBF. SE DECLARA LA LEGALIDAD CONDICIONADA DE LA EXPRESIÓN «Y REEMPLAZA LAS RESOLUCIONES 2953 DE 2020 Y 3101 DE 2020 POR ENCONTRARSE SUS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN ESTA RESOLUCIÓN», DEL ARTÍCULO 11, EN EL ENTENDIDO DE QUE NO REEMPLAZA ESAS RESOLUCIONES, SINO**

**QUE LAS DEROGA. SE DECLARAN AJUSTADOS A DERECHO LOS ARTÍCULOS 4, 5, 6, 7, 8, 10, Y LA EXPRESIÓN DEL ARTÍCULO 11 QUE SEÑALA: «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».**

### **ASUNTO**

1. La Sala Especial de Decisión n.º 19 dicta la sentencia que en derecho corresponda, en el proceso judicial tramitado en virtud del medio de control inmediato de legalidad de que tratan 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<sup>1</sup>, proferida por la directora general del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

### **ANTECEDENTES**

2. Por medio de auto del 4 de junio del año en curso, el despacho ponente avocó el conocimiento del presente medio de control y, en consecuencia, ordenó correr el traslado respectivo al ICBF y al Ministerio Público, e informar a la comunidad sobre la existencia del proceso a efectos de garantizarle a los ciudadanos la posibilidad de intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo enjuiciado.

3. Mediante auto del 4 de septiembre de 2020, proferido por el consejero ponente de este proceso, se decretó de manera oficiosa la medida cautelar de urgencia de suspensión provisional de los efectos de los artículos 1, 2, 3, 9 y la expresión «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» del artículo 11, de la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020, proferida por la directora general del ICBF.

4. La anterior providencia fue confirmada por la Sala Especial de Decisión n.º 19 a través del auto del 23 de octubre de 2020, que resolvió el recurso de súplica presentado por el apoderado del ICBF.

### **TEXTO DE LA RESOLUCIÓN**

5. El acto administrativo enjuiciado dispone lo siguiente:

«[...]

---

<sup>1</sup> «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».

**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 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 mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, previendo la necesidad de expedir normas que *“habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario”*, término de vigencia de ese estado de excepción que en la actualidad finalizó.

Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas habitantes en Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, a excepción de las personas en los siguientes casos o actividades: (...) *“Asistencia y cuidado de niños, niñas y adolescentes, mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos en tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado”, “13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado”*, entre las que se encuentran la protección y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Que con Decreto 531 de 2020, se amplió el aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas habitantes en Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, manteniendo las excepciones contenidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

Que posteriormente, con el Decreto 593 de 2020, se extendió el aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas habitantes en Colombia a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, ampliando las excepciones contenidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

Que mediante Resolución 3017 del 19 de marzo de 2020, la Dirección General del ICBF adoptó medidas transitorias y excepcionales para establecer [el] trabajo en casa para los servidores públicos y contratistas del mismo hasta el 30 de abril de la presente anualidad, señalando taxativamente que esas directrices no aplicaban para los programas sociales indispensables que al ser fundamentales para el cumplimiento de la misionalidad del ICBF, requieren la presencia en sitio para la continuidad del servicio, tales como las Defensorías de Familia.

Que posteriormente, la Resolución 3111 del 01 de abril de 2020, derogó la Resolución 3017 de 2020 y expidió nuevas medidas transitorias para cumplir las obligaciones contractuales y ejecutar el trabajo en casa para los servidores públicos y los contratistas, estableciendo que *“las Defensorías de Familia prestarán su servicio mediante la figura de disponibilidad y contando con los elementos de bioseguridad para el cumplimiento de su función”*.

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 Dirección General del ICBF, mediante Resolución n.º 2953 del 17 de marzo de 2020, modificada mediante la Resolución 3101 de 2020, adoptó medidas frente a los trámites de restablecimiento de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, con el fin de garantizar la verificación de derechos y la atención de las acciones urgentes para la salvaguarda de sus derechos, y ordenó la suspensión de los términos de los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos –PARD y trámites extraprocesales, hasta el día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Lo anterior, sin perjuicio de que las autoridades administrativas continuarán adelantando las acciones correspondientes dentro de los procesos.

Que mediante la Resolución 3286 del 20 de abril de 2020, la Dirección General del ICBF adoptó medidas transitorias para la prestación del servicio de Bienestar Familiar, ordenando mantener activados todos los canales y servicios de protección para recibir las solicitudes de verificación de derechos y actos urgentes en casos de vulneración o amenaza de derechos de los niños, las niñas o los adolescentes, así como continuar con la atención, seguimiento, movilización y definición de la situación jurídica de los trámites y procesos administrativos de restablecimiento de derechos activos.

Que el parágrafo del artículo 11 del Código de la Infancia y la Adolescencia, faculta al ICBF para definir los Lineamientos Técnicos que la autoridades y las entidades deben cumplir para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y para asegurar su restablecimiento.

Así mismo, los numerales 2 y 5 del artículo 38 del Decreto 987 de 2012 establecen como funciones de la Dirección de Protección del Instituto, las de *“Definir los lineamientos generales en materia de protección que deben ser tenidos en cuenta en todos los procesos relacionados con el reconocimiento de derechos a los niños, niñas y adolescentes”* así como *“Diseñar servicios, actualizar y validar los lineamientos técnicos existentes, cumpliendo con la misión del instituto”*.

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

[...]».

### **PRONUNCIAMIENTO DEL ICBF**

6. El ICBF se pronunció para defender la legalidad de la Resolución 3507. En ese sentido, su apoderado señaló que el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 le otorgó a la directora general de esa entidad la facultad de suspender los términos en algunas o en todas las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, tal y como fue decidido en el acto bajo estudio. En virtud de lo anterior, indicó que la directora general delegó la decisión sobre el asunto a los defensores de familia, que según lo dispone el artículo 81 del Código de la Infancia y la Adolescencia (CIA), tienen la competencia para dirigir los procesos de restablecimiento de derechos a su cargo.

7. Igualmente, resaltó que, de no haberse previsto excepciones a la regla de suspensión de los términos en las actuaciones administrativas y prestado apoyo a la labor de los defensores de familia, los derechos de los niños, niñas y adolescentes podrían haber sido vulnerados, toda vez que aún no es claro cuál va a ser la extensión temporal de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de la covid-19. Así, sostuvo que la entidad estimó pertinente levantar la suspensión de los términos de forma gradual y progresiva, de conformidad con el análisis que en cada caso haga el defensor de familia, mediante el conocimiento y apropiación de herramientas tecnológicas, teniendo en cuenta la posibilidad de acceso de los usuarios para no vulnerar su derecho al debido proceso.

8. Del mismo modo, el apoderado del ICBF precisó que ese Instituto ha adelantado acciones para mantener la continuidad del servicio, a pesar del aislamiento obligatorio decretado por el Gobierno Nacional; por ello, han reestructurado la metodología laboral, con el fin de que sus servidores y contratistas trabajen desde casa y realicen turnos de disponibilidad en los asuntos que debe atender la entidad, de acuerdo con los requerimientos de atención prioritaria que se den caso a caso.

9. También expuso que en lo relativo a las funciones de las defensorías de familia, fueron expedidas las Resoluciones 2953 del 17 de marzo de 2020 y 3101 del día 31 del mismo mes y año, que suspendieron los términos en los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD) y Trámites de Atención Extraprocesal (TAE), hasta el día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria. En todo caso, adujo que el último de los actos administrativos mencionados dispuso que la prestación del servicio continuaría para la atención de actos urgentes y verificación de derechos, para lo cual, cada Dirección Regional y Centro Zonal debía contar con un plan de trabajo mediante la figura de disponibilidad, sin perjuicio de la movilización de procesos según lo demande cada situación.

10. En esa ilación, sostuvo que la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020 fue expedida porque la emergencia sanitaria seguía ampliándose. Por ello, la directora general del ICBF dispuso en dicho acto que continuarían suspendidos los términos de los PARD y los TAE, pero, como se dijo, con la posibilidad de que los defensores de familia puedan levantar la suspensión. Así, para tales efectos, esos funcionarios han contado con el apoyo del Instituto, que les está brindando la orientación necesaria para que puedan adelantar de manera virtual los trámites que les competen.

11. Asimismo, el apoderado destacó que la resolución enjuiciada se elaboró en aplicación del principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, y en consideración de las solicitudes de algunos defensores de familia, entre quienes advirtieron que mantener suspendidos los PARD podía afectar gravemente a los menores, especialmente a aquéllos que tienen como medida de restablecimiento la ubicación en un hogar sustituto o institución, pues esta es una determinación provisional y frente a ellos es imperativo resolver su situación con celeridad, para garantizar su derecho a una familia, ya sea biológica, extensa o por adopción, y para evitar consecuencias psicológicas negativas que afecten su desarrollo e integración en la sociedad.

12. Finalmente, el abogado del ICBF indicó que la Resolución 3507 se encuentra debidamente publicada en el Diario Oficial 51.314, y a ella se puede acceder desde internet<sup>2</sup>.

## **INTERVENCIONES CIUDADANAS**

13. El numeral segundo del artículo 185 del CPACA dispone que, en el trámite del control inmediato de legalidad, 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».

---

<sup>2</sup> A través de los siguientes enlaces: <https://www.icbf.gov.co/informacion-juridica/notificaciones>; [https://normograma.mintic.gov.co/mintic/docs/resolucion\\_icbf\\_3507\\_2020.htm](https://normograma.mintic.gov.co/mintic/docs/resolucion_icbf_3507_2020.htm); <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml?jsessionid=536eb5d6db747972f66bbae5c370>.

14. En cumplimiento de lo anterior, la Secretaría General de esta Corporación fijó un aviso desde el 19 de junio, hasta el 7 de julio de 2020, en el que dio a conocer a la comunidad la existencia del presente proceso y en ese lapso no se presentó ninguna intervención ciudadana. No obstante, el 21 de julio, por fuera del término legal, el ciudadano Pablo Andrés Chacón Luna radicó por correo electrónico un escrito con su intervención sobre el asunto que aquí se trata. En este admitió que su actuación es extemporánea, pero arguyó que este caso, al estar relacionado con los derechos fundamentales de los niños y el cumplimiento de la Convención Americana de Derechos Humanos, permite que sean tenidas en cuenta sus apreciaciones sobre la cuestión.

15. Asimismo, el 8 de septiembre de esta anualidad, después de que el despacho ponente emitió el auto que decretó la medida cautelar de suspensión provisional de algunas disposiciones de la Resolución 3507, delegados de la Junta Directiva Nacional del Sindicato de Trabajadores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Sintrabienestar), presentaron una solicitud para que se celebre una audiencia virtual en la que tengan la oportunidad de exponer las consecuencias negativas de la suspensión o anulación de las medidas contenidas en el acto administrativo enjuiciado.

16. Sobre lo anterior la Sala recuerda que, tal y como lo prescribe el artículo 13 del Código General del Proceso (CGP), «[l]as normas procesales son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley». Así, en la medida en que las intervenciones previamente referidas se realizaron por fuera del término autorizado en la ley procesal, no se abordarán sus planteamientos en esta providencia.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

17. La procuradora tercera delegada ante el Consejo de Estado emitió su concepto en este proceso. En él pidió que se declare la nulidad de la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020. Al respecto presentó los siguientes argumentos:

18. Después de exponer algunas generalidades sobre el control inmediato de legalidad, el Ministerio Público aseveró que la facultad de las autoridades para suspender las actuaciones administrativas que contempla el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, no abarca los PARD, toda vez que estos procesos no pueden ser valorados como trámites administrativos ordinarios o comunes, en la medida en que, a semejanza de una acción de tutela, a través de ellos se busca la protección inmediata de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, que por expreso mandato del artículo 44 constitucional, prevalecen sobre los demás derechos.

19. En tal sentido, resaltó que el artículo 100 del CIA, modificado por el artículo 4 de la Ley 1878 de 2018, estatuyó que el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos debe resolverse dentro del término improrrogable de los seis meses siguientes a la presunta amenaza o vulneración de los derechos del menor de edad,

y esa norma no puede ser desconocida discrecionalmente por la directora general del ICBF, ni por los defensores y comisarios de familia encargados de adelantar esos trámites.

20. En concordancia con lo anterior, el Ministerio Público afirmó que la suspensión de los términos en los PARD por el periodo incierto que dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud, resulta perjudicial, porque los menores que actualmente son sujetos en esos procesos tienen sus derechos amenazados o vulnerados, ahora no solo por causa de los actos de sus familiares o de la sociedad, sino también por el Estado, al no tener certeza sobre su situación jurídica y ocasionar una «alta permanencia» en el sistema, con la correspondiente afectación psicológica que les puede generar no ser retornados a su familia o no ser declarados en adoptabilidad. Del mismo modo, señaló que la discrecionalidad que se le otorga a los defensores de familia para levantar la suspensión de los términos de los PARD en los casos en los que los sujetos del proceso cuenten con acceso a la tecnología para participar en audiencias virtuales, es discriminatoria frente a aquellas personas que no tienen acceso a esos instrumentos.

21. Por último, la procuradora delegada estimó que en este caso deben ponderarse los derechos de los niños, niñas y adolescentes, para que se levanten los términos suspendidos, en aras de lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales de esta población. De esa manera, sostuvo que al ICBF le corresponde generar estrategias que permitan continuar los PARD con todas las medidas de bioseguridad y sin ninguna dilación, con el fin de evitar la revictimización de los menores a su cargo.

## CONSIDERACIONES

22. De conformidad con lo señalado por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, esta Corporación es competente para conocer del proceso de la referencia. Además, corresponde a esta Sala Especial dictar la sentencia respectiva en virtud de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 185 *ibidem*<sup>3</sup>, en concordancia con el artículo 107 de la misma codificación, con el Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019<sup>4</sup> y con lo aprobado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sesión del 1.º de abril de 2020, en la que se encomendó a las salas especiales de decisión el conocimiento de los procesos de esta naturaleza.

---

<sup>3</sup> CPACA, art. 185, n.º 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 [...].»

<sup>4</sup> Reglamento del Consejo de Estado.

23. Igualmente, procede el control inmediato de legalidad, porque la resolución objeto de estudio es una medida de carácter general<sup>5</sup>, expedida en ejercicio de la función administrativa<sup>6</sup> y desarrolla los Decretos Legislativos 460<sup>7</sup> y 491<sup>8</sup> de 2020.

## PROBLEMA JURÍDICO

24. La Sala se ocupará del estudio del siguiente problema jurídico:

24.1. La Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020, proferida por la directora general del ICBF ¿supera el juicio inmediato de legalidad, al igual que el test de proporcionalidad aplicable a las medidas administrativas de excepción?

25. **Tesis de la Sala:** De la Resolución 3507 de 2020 no superan el juicio inmediato de legalidad los artículos 1, 2, 3, 9 y la expresión «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» del artículo 11.

26. Supera el juicio inmediato de legalidad la expresión del artículo 11: «y reemplaza las Resoluciones 2953 de 2020 y 3101 de 2020 por encontrarse sus disposiciones contenidas en esta Resolución», condicionado a entender que no reemplaza esas resoluciones sino que las deroga.

27. Superan el juicio sin ningún condicionamiento los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 10, y la expresión del artículo 11 que señala: «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».

28. Para sustentar la respuesta a este interrogante, la Sala Especial de Decisión se ocupará de analizar los referentes normativos que deben tenerse en cuenta a la hora de ejercer el control judicial de las medidas generales adoptadas para afrontar el estado de emergencia, los cuales pueden esquematizarse como sigue a continuación:

---

<sup>5</sup> Toda vez que se refiere a una situación abstracta, objetiva e impersonal. En ese sentido, no se dirige a ningún individuo en particular.

<sup>6</sup> Pues orgánicamente el ICBF hace parte de la rama ejecutiva del poder público y a la clase de acto que aquí se estudia, ni el constituyente ni el legislador le asigna el carácter de función jurisdiccional o legislativa.

<sup>7</sup> «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».

<sup>8</sup> «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».

<b>28.1. JUICIO INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>	
<b>Competencia</b>	- ¿La autoridad que expidió el acto lo hizo en ejercicio de una atribución o facultad a ella asignada en un decreto legislativo de excepción o incluso en el ordenamiento jurídico ordinario con ocasión del estado de emergencia?
<b>Motivación</b>	- ¿La autoridad que adoptó la medida consignó en el acto las razones que la justifican? - ¿Las razones son suficientes? - ¿Las razones son concordantes con el control de la emergencia? - ¿Los motivos determinantes para la adopción de la medida se basan en hechos debidamente acreditados? - ¿Existen otros hechos que no hayan sido considerados y que habrían llevar a la toma de decisión sustancialmente distinta?
<b>Ausencia de arbitrariedad</b>	- ¿El acto expedido desvió las atribuciones propias de quien las profirió?
<b>Expedición en forma regular / debido proceso</b>	- ¿El acto fue expedido con el debido respeto a las facultades regladas y/o discrecionales propias de la función pública o administrativa? - ¿En el proceso de formación y expedición del acto se garantizó el derecho de audiencia y defensa? - ¿Si por razones de la emergencia se omitió algún trámite o procedimiento, quedó plenamente justificado?
<b>Concordancia con el ordenamiento jurídico</b>	- ¿Es concordante con la Constitución Política, la Ley 137 de 1994, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, los decretos legislativos de emergencia o cualquier otra norma que deba observar? - ¿El acto fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse? - ¿Vulnera el núcleo esencial de derechos y libertades fundamentales?

29. En todo caso, si en el desarrollo del anterior juicio el operador judicial encuentra que el estudio de las medidas objeto de control exige la ponderación de principios constitucionales en conflicto, debe integrar el análisis con la aplicación del test de proporcionalidad, cuya metodología puede sintetizarse así:

<b>29.1. TEST DE PROPORCIONALIDAD</b>		
<b>Proporcionalidad</b>	Test de idoneidad	¿La medida es útil para conjurar los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia o para limitar sus efectos?
	Test de necesidad	i) Fáctica: ¿Existe otra medida de excepción que pueda ser tan o más eficaz y menos limitativa? ii) Jurídica o juicio de subsidiariedad: ¿Existe otra norma en el ordenamiento jurídico ordinario que permita alcanzar el propósito de la medida de excepción suficiente y adecuadamente?

	Test de proporcionalidad en sentido estricto	¿La afectación que genera la medida de excepción excede sus beneficios? Al ponderar los principios en colisión se precisaron las razones por las cuales uno de ellos debe retroceder
--	--	---

30. Ahora bien, las circunstancias particulares dentro de las que se enmarca la situación de emergencia generada por la covid-19, hacen que el control que ejerce la jurisdicción respecto de dichas decisiones deba desarrollarse teniendo en consideración que las decisiones judiciales han de guardar relación directa con la realidad sociopolítica, económica y cultural del país, lo cual implica un carácter dinámico que puede dar lugar a variaciones en la lectura que materialmente debe hacerse de las normas, *a fortiori*, en la inédita situación que vive la humanidad desde el inicio del año 2020.

31. En efecto, conforme a la nueva realidad social e institucional, el juez del control inmediato de legalidad debe ponderar las medidas adoptadas a la luz de los requerimientos sociales, científicos, médicos, culturales, económicos y políticos que imponen las circunstancias del presente. Esto demanda la comprensión del ordenamiento jurídico en clave de prioridades como la protección de la vida, salud e integridad de los asociados; la provisión de un sustento mínimo para la población más pobre y vulnerable que se ha visto forzada a abandonar las actividades de las que derivaba su fuente de subsistencia; el fortalecimiento del sistema sanitario y de las condiciones de seguridad del personal que labora en aquel; el suministro de herramientas para garantizar la continuidad del servicio público educativo; la protección especial de aquellas personas que por múltiples razones médicas pueden ser más vulnerables a la covid-19, entre muchas otras.

32. A partir de lo señalado, la Sala Especial de Decisión procederá a estudiar la validez de la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020, emitida por la directora general del ICBF. Con tal fin, realizará el juicio inmediato de legalidad:

## JUICIO INMEDIATO DE LEGALIDAD

### 1. Competencia de la autoridad administrativa

33. Examinada la resolución objeto del control inmediato, se concluye que la medida de emergencia fue proferida por autoridad competente, por cuanto la suscribió la directora general del ICBF, quien de acuerdo con el literal b., del artículo 28 de la Ley 7 de 1979<sup>9</sup> y el literal a., del artículo 28 del Decreto 334 de 1980<sup>10</sup>, debe dictar

<sup>9</sup> L. 7/1979, art. 28, lit. b: «El Director General, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, será el representante legal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y tendrá las siguientes funciones: [...]

b) Dictar los actos, realizar las operaciones y celebrar los contratos para el cumplimiento de las funciones del Instituto, conforme a las disposiciones legales, estatutarias y los acuerdos de la Junta Directiva; [...]

<sup>10</sup> D. 334/1980, art. 28, lit. a: «Son funciones del Director General, además de las contempladas en la Ley 7ª de 1979 y en el Decreto 2388 de 1979, las siguientes:

a) Dirigir, coordinar y vigilar el desarrollo de los programas del Instituto y las actividades de su personal. [...]

los actos para el cumplimiento de las funciones del Instituto y dirigir, coordinar y vigilar el desarrollo de sus programas y las actividades de su personal.

## **2. Motivación**

34. La resolución examinada incluye un acápite de consideraciones en las que la directora general del ICBF expuso los motivos que fundamentaron el mantenimiento de la medida de suspensión de términos en los PARD, con las condiciones especiales definidas en dicho acto administrativo. Por lo demás, no se observa la existencia de otros hechos que hayan pasado inadvertidos para la entidad y que, de haberse tenido en cuenta, le hubiesen llevado a determinar algo diferente. En estas condiciones, es plausible concluir que los actos examinados tienen una motivación que resulta coherente, suficiente y veraz.

## **3. Ausencia de arbitrariedad**

35. La verificación de este requisito supone indagar si el acto expedido desvió las atribuciones propias de la entidad que lo profirió, para lo cual es preciso establecer si la medida tiene como propósito exclusivo conjurar la crisis e impedir que sus efectos se extiendan<sup>11</sup>.

36. En el *dossier*, la finalidad de la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020 no es otra que posibilitar el desarrollo de los trámites administrativos relacionados con la protección de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, que bajo las circunstancias de la pandemia, deben tener en cuenta el cumplimiento de las normas de bioseguridad dispuestas por el Ministerio de Salud para evitar el contagio de quienes intervienen en esos procedimientos. Esto permite sostener que, en efecto, el propósito de la decisión es hacer frente a la situación de emergencia, al igual que impedir la extensión de sus efectos.

## **4. Expedición en forma irregular o con desconocimiento del derecho al debido proceso**

37. Entre estas causales existe una íntima conexión debido a que se estructuran a partir de la transgresión del procedimiento administrativo, entendido como el conjunto de etapas y formas necesarias para que se produzca una manifestación unilateral de voluntad de la administración que tenga como efecto crear, modificar o extinguir una situación jurídica. Así, la irregularidad que tiene vocación de llevar al juez a declarar la nulidad del acto administrativo es la que resulta relevante para la efectividad del debido proceso, esto es, cuando implique el desconocimiento de un presupuesto básico de la decisión o incida en su sentido final<sup>12</sup>.

38. De esa manera, en lo relacionado con el procedimiento de formación y su forma, la resolución en estudio, al tratarse de un acto administrativo general proferido por una autoridad nacional, que no requiere la firma del presidente de la República,

---

<sup>11</sup> Artículos 215 Superior y 10 de la Ley 137 de 1994.

<sup>12</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 18 de enero de 1994, rad. 2779.



debía sujetarse a lo señalado en el artículo 2.1.2.1.21 del Decreto 1081 de 2015 («Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República»)<sup>13</sup>, sobre las directrices de técnica normativa para la expedición de tales actos. En esa ilación, la medida enjuiciada cumple con esos parámetros, pues no requería ningún trámite de publicidad o consulta anterior a su expedición. Asimismo, tiene un encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de los temas regulados, la indicación de la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien la suscribe. Por esto, cabe concluir que la Resolución 3507 cumple con los requisitos formales para su expedición.

## 5. Concordancia

39. A efectos de validar que las medidas administrativas de emergencia resultan concordantes, es preciso realizar un estudio que se compone de tres niveles.

40. En el primero de ellos, se debe definir si la decisión de que se trata desconoce derechos o reglas que no pueden suspenderse, exceptuarse o limitarse bajo ninguna circunstancia, pues ello socavaría la esencia misma del Estado Social y Democrático de Derecho. Dentro de este concepto quedan comprendidos (i) los derechos humanos<sup>14</sup>; (ii) el funcionamiento adecuado de las ramas del poder público de manera que se conserven los organismos y la estructura estatal constitucionalmente diseñada; y (iii) las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

---

<sup>13</sup> D. 1081/2015, art. 2.1.2.1.21: «Aplicación del presente título para la expedición de resoluciones que no requieren firma del Presidente de la República y por las demás entidades de la rama ejecutiva del orden nacional. La expedición de resoluciones que no requieran firma del Presidente de la República deberán sujetarse a lo previsto en este título, en relación con:

1. La estricta sujeción a la Constitución y a los principios de legalidad, reserva legal y jerarquía normativa.

2. La elaboración, archivo y conservación de la memoria justificativa de la expedición del acto.

3. La observancia de los aspectos que debe contemplar el estudio de viabilidad jurídica previsto en el artículo 2.1.2.1.7. de este Decreto.

4 La verificación del cumplimiento de los deberes de publicidad y consulta cuando haya lugar a ello.

5. El deber de información y coordinación con las demás dependencias de la Administración interrelacionadas con la materia regulada.

6. La aplicación de los principios de claridad, precisión, sencillez y coherencia en la redacción de los textos.

7. La estructura del acto, exigencia de citar las normas de rango superior que otorgan la competencia para su expedición y de señalar expresamente aquellas disposiciones que quedan derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas».

<sup>14</sup> En cuanto al alcance de dicha limitante, el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos aporta herramientas valiosas al disponer que, en caso de guerra, peligro público o de otra emergencia que amenace su independencia o seguridad, los estados parte pueden adoptar disposiciones que suspendan las obligaciones propias de aquel instrumento normativo, bajo la condición de que aquellas no contraríen el derecho internacional ni comporten una discriminación fundada en razones de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. En el mismo sentido, el artículo 14 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (LEEE) impide la segregación de la población con base en dichos criterios. En línea con ello, el artículo 4 de la LEEE consagró expresamente un listado de derechos que denominó intangibles al no poder ser afectados en razón de las medidas excepcionales. Así, además de los arriba indicados, contempló la intangibilidad de los derechos a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; el derecho a contraer matrimonio el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; y el derecho al habeas corpus.

41. Seguidamente, es preciso definir si se advierte que la medida enjuiciada transgredió alguna prohibición o mandato específico que establezcan i) la Constitución; ii) la Ley 137 de 1994 o Ley Estatutaria de Estados de Excepción<sup>15</sup>; iii) los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, respecto de las decisiones que puede tomar la administración en los estados de emergencia<sup>16</sup>; iv) los decretos legislativos de emergencia y; v) cualquier otra norma que, sin pertenecer al régimen de excepción, ostente rango y fuerza de ley. Sin embargo, en este último caso, si se llega a verificar la violación de un precepto legal ello podría conducir a la nulidad de la medida, pero solo en aquellos casos en los que no exista un motivo que justifique razonablemente que la regulación de crisis debe sustituir temporalmente la regulación de normalidad.

42. Por último, es importante señalar que existen derechos y libertades que, siendo fundamentales, pueden verse limitadas con las decisiones que adopte la administración pública siempre y cuando se garantice el respeto de su núcleo esencial<sup>17</sup>. En tales condiciones, la afectación de este último conduciría a predicar que la medida no es concordante y, con ello, a declarar su nulidad<sup>18</sup>.

43. En el caso concreto, **el artículo 1** de la Resolución 3507 se refiere al mantenimiento de la medida de suspensión de términos en los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos a cargo de los defensores y comisarios de familia, que ya había sido adoptada por el ICBF mediante las Resoluciones 2953 y 3101 del 17 y 31 de marzo de 2020, respectivamente. Asimismo, **el artículo 2**, trata sobre la facultad discrecional que tienen esas autoridades administrativas para levantar la suspensión o abstenerse de ordenarla en ciertos casos.

---

<sup>15</sup> Dentro de este juicio se enmarca, por ejemplo, la proscripción de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores. Aunque esta es una limitante impuesta en los artículos 215 Superior y 50 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE), respecto de los decretos legislativos de excepción que profiere el Gobierno Nacional, con mayor razón debe aplicar para las demás medidas generales que adopte la administración pública con ocasión del estado de emergencia.

<sup>16</sup> El control de validez que realiza la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos de emergencia a través del «juicio de no contradicción específica» se agota en los primeros tres referentes normativos señalados. Sin embargo, el hecho de que el medio control inmediato de legalidad que corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo recaiga sobre disposiciones de inferior jerarquía, supone la ampliación de los parámetros o referentes normativos de control, de manera que también quedan incluidos allí los decretos legislativos de excepción y demás disposiciones con fuerza de ley. Seguidamente, la Convención prohíbe en forma expresa que se suspendan los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica; a la vida; a la integridad personal; a la libertad de conciencia y de religión; a la protección a la familia; al nombre; los derechos del niño; a la nacionalidad; y los derechos políticos. Además, proscribire levantar la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; al igual que restringir o negar los efectos del principio de legalidad y de retroactividad; o las garantías judiciales indispensables para la protección de aquellos derechos.

<sup>17</sup> El núcleo esencial de un derecho fundamental alude a aquel ámbito de su contenido que resulta indispensable para la protección de los intereses jurídicos que busca satisfacer.

<sup>18</sup> El fundamento jurídico de esta exigencia descansa en el artículo 7 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, de conformidad con el cual «ARTÍCULO 7.º VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración.

Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades»

44. De acuerdo con lo indicado en la resolución enjuiciada, la suspensión de esas actuaciones administrativas se fundamentó en lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, expedido en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, declarada mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 del mismo mes y año. Ese artículo preceptuó lo siguiente:

«Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social **las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.** La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

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 de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales. (Nota: Parágrafo declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-242 de 2020).

Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.

Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora. (Nota: Parágrafo declarado executable condicionalmente en la Sentencia C-242 de 2020, «bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma»).

Parágrafo 3. **La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales**». (Negrita fuera de texto).

45. La anterior disposición fue revisada por la Corte Constitucional en la sentencia C-242 del 9 de julio de 2020. En dicha providencia, ese Alto Tribunal señaló que, a primera vista, la habilitación a las autoridades para que *ex post*<sup>19</sup> suspendan los términos de las actuaciones administrativas a su cargo, tiene el potencial de afectar los principios de celeridad y seguridad jurídica, además del derecho fundamental al

---

<sup>19</sup> Después del hecho.

debido proceso, los cuales suponen que en las normas generales y abstractas se fijan, de manera *ex ante*<sup>20</sup>, los plazos en los que deben ser adelantados los distintos trámites o procedimientos. No obstante, la Corte señaló que, en las circunstancias de la pandemia, la facultad otorgada en el artículo en comento está justificada en la necesidad de dar cumplimiento a las medidas sanitarias para evitar el contagio de la covid-19 y en la preservación de las garantías procesales para los ciudadanos. Además agregó que:

«[L]a habilitación para suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa es una medida proporcional, porque a pesar de que afecta la celeridad de los trámites que por mandato superior deben tener los procedimientos, lo cierto es que, en primer lugar, **se trata de una medida que no aplica para actuaciones que versen sobre asuntos *iusfundamentales***, por lo cual solo se puede acudir a dicha figura frente asuntos de índole legal o reglamentario.

En relación con dicho aspecto, la Corte estima que limita el grado de afectación del principio constitucional de celeridad en las actuaciones, **porque garantiza que los asuntos que versan sobre los bienes más preciados del ser humano no se vean suspendidos, y que la misma sólo aplique a causas en las que se debaten puntos de menor valía en el sistema de valores implementado en la Carta Política**»<sup>21</sup>. (Negrita fuera de texto).

46. De lo anterior se resalta que, si bien el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020 otorga la facultad discrecional a las autoridades para suspender las actuaciones administrativas a su cargo, el párrafo 3 de la norma determina que esta no comprende aquellas relativas a la efectividad de los derechos fundamentales. **En ese sentido, la Sala considera que la directora general del ICBF no podía ordenar la suspensión de los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos, pues estas son actuaciones relativas a la efectividad de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes.**

47. Como fundamento de esta tesis, el artículo 44 de la Constitución consagra los derechos fundamentales de los niños, los deberes de la familia, la sociedad y el Estado para protegerlos, y el principio del interés superior del menor, de la siguiente manera:

«Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás».

---

<sup>20</sup> Después del hecho.

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia C-242 del 9 de julio de 2020.

48. En desarrollo de esta disposición constitucional, el Título II del Libro I del Código de la Infancia y la Adolescencia contiene normas sustanciales y procesales para lo que denomina como la «garantía de derechos y prevención»; allí se establece que el restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes busca la restauración de su dignidad e integridad, y de su capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que les han sido vulnerados<sup>22</sup>. Igualmente, que este restablecimiento es responsabilidad del Estado en su conjunto a través de las autoridades públicas<sup>23</sup>, en especial, de los defensores y comisarios de familia, que deben procurar y promover la realización y restablecimiento de los derechos de los menores, reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en el CIA<sup>24</sup>.

49. El restablecimiento del derecho de los menores puede materializarse mediante la actuación administrativa de los PARD (aunque como se verá adelante, también de los TAE). Esta inicia a solicitud de cualquier persona, cuando estime necesaria la protección de los derechos de los niños, niñas o adolescentes. Si la autoridad administrativa competente (defensor o comisario de familia, e inspectores de policía a falta de los anteriores) tiene conocimiento de la vulneración o amenaza de alguno de los derechos de los menores, dará oficialmente apertura al PARD<sup>25</sup>. Este proceso administrativo debe ser decidido en un término perentorio de seis meses (so pena de pérdida de competencia y de consecuencias disciplinarias)<sup>26</sup>, y puede derivar en

---

<sup>22</sup> CIA, art. 50: «Restablecimiento de los derechos. Se entiende por restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, la restauración de su dignidad e integridad como sujetos y de la capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que le han sido vulnerados».

<sup>23</sup> CIA, art. 51: «Obligación del restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. El restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes es responsabilidad del Estado en su conjunto a través de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de informar, oficiar o conducir ante la policía, las defensorías de familia, las comisarías de familia o en su defecto, los inspectores de policía o las personerías municipales o distritales, a todos los niños, las niñas o los adolescentes que se encuentren en condiciones de riesgo o vulnerabilidad. Cuando esto ocurra, la autoridad competente deberá asegurarse de que el Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice su vinculación a los servicios sociales».

<sup>24</sup> CIA, art. 96: «Autoridades competentes. Corresponde a los defensores de familia y comisarios de familia procurar y promover la realización y restablecimiento de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en el presente Código».

<sup>25</sup> CIA, art. 99: «Modificado por la Ley 1878 de 2018, artículo 3º. Iniciación de la actuación administrativa. El niño, la niña o adolescente, su representante legal, la persona que lo tenga bajo su cuidado o custodia, o cualquier persona, podrá solicitar ante el Defensor o Comisario de Familia, o en su defecto el Inspector de Policía la protección de los derechos de aquel cuando se encuentren vulnerados o amenazados.

Cuando del estado de verificación el Defensor o el Comisario de Familia o, en su defecto, el Inspector de Policía tengan conocimiento de la vulneración o amenaza de alguno de los derechos que este Código reconoce a los niños, las niñas y los adolescentes, dará apertura al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, mediante auto contra el cual no procede recurso alguno [...].»

<sup>26</sup> CIA, art. 100: «Modificado por la Ley 1878 de 2018, artículo 4º. Trámite. [...]En todo caso, la definición de la situación jurídica deberá resolverse declarando en vulneración de derechos o adoptabilidad al niño, niña y adolescente, dentro de los seis (6) meses siguientes, contados a partir del conocimiento de la presunta amenaza o vulneración de los derechos del menor de edad, término que será improrrogable y no podrá extenderse ni por actuación de autoridad administrativa o judicial. Vencido el término para fallar o para resolver el recurso de reposición sin haberse emitido la decisión correspondiente, la autoridad administrativa perderá competencia para seguir conociendo del asunto y remitirá dentro de los tres (3) días siguientes el expediente al juez de familia para que resuelva el recurso o defina la situación jurídica del niño, niña o adolescente en un término máximo de dos (2) meses. Cuando el juez reciba el expediente deberá informarlo a la Procuraduría General de la Nación para que se promueva la investigación disciplinaria a que haya lugar.

la imposición de alguna o varias de las siguientes medidas de restablecimiento de derechos: «1. Amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico. 2. Retiro inmediato del niño, niña o adolescente de la actividad que amenace o vulnere sus derechos o de las actividades ilícitas en que se pueda encontrar y ubicación en un programa de atención especializada para el restablecimiento del derecho vulnerado. 3. Ubicación inmediata en medio familiar. 4. Ubicación en centros de emergencia para los casos en que no procede la ubicación en los hogares de paso. 5. La adopción. 6. Además de las anteriores, se aplicarán las consagradas en otras disposiciones legales, o cualquier otra que garantice la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes. 7. Promover las acciones policivas, administrativas o judiciales a que haya lugar»<sup>27</sup>.

50. Al respecto del PARD, la Corte Constitucional ha indicado que este proceso es «el mecanismo que prevé la ley para asegurar a los niños, niñas y adolescentes sus garantías fundamentales»<sup>28</sup>, el cual se caracteriza por ser expedito, dada la prevalencia de los derechos e intereses de los menores<sup>29</sup>; así, las autoridades deben aplicar oportunamente las medidas que permitan el restablecimiento de los derechos de esta población cuando se encuentren vulnerados o amenazados, y para ello:

«Conforme a la verificación de la garantía y protección del interés superior del niño, la niña o el adolescente, el defensor y el comisario de familia, como ejecutores del trámite de restablecimiento de los derechos y en cumplimiento de la función que debe ejercer el Estado para la protección de los derechos de los menores de edad, deben ir más allá del simple cumplimiento de los requisitos y las exigencias del trámite administrativo, para realizar una revisión de los requisitos sustanciales del asunto y establecer si la decisión viola derechos fundamentales de los niños involucrados, determinando si la medida adoptada es oportuna, conducente y conveniente, según las circunstancias que rodean al niño, niña o adolescente»<sup>30</sup>.

51. Esa relevancia especial que tiene la celeridad y la primacía de lo sustancial en los PARD está relacionada con el principio del interés superior del menor, contenido, como se vio, en el artículo 44 de la Carta Política. Este implica la prevalencia de sus derechos sobre los derechos de los demás y tiene sus raíces en la Convención de los Derechos del Niño de 1989, de la Organización de las Naciones Unidas<sup>31</sup>, ratificada en Colombia en mediante la Ley 12 de 1991. Dicha convención, en el numeral 1 de su artículo 3 consagró: «En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las

---

El juez resolverá en un término no superior a dos (2) meses, contados a partir del día siguiente a la radicación del proceso, so pena que se promueva la investigación disciplinaria a que haya lugar. [...]».

<sup>27</sup> CIA, art. 53.

<sup>28</sup> Corte Constitucional, sentencia T-663 del 30 de octubre de 2017.

<sup>29</sup> «Vale la pena llamar la atención en que el elemento “expedito” con el que se debe garantizar el restablecimiento y, en general, la efectividad de los derechos de los menores, se muestra como una manifestación misma de la prevalencia de sus intereses, la cual se materializa en los restrictivos y taxativos términos con los que el Legislador quiso que este tipo de procedimientos fueran resueltos»: Corte Constitucional, sentencia T-019 del 27 de enero de 2020.

<sup>30</sup> Corte Constitucional, sentencia T-075 del 14 de febrero de 2013.

<sup>31</sup> Esta convención es el tratado de derechos humanos más ampliamente ratificado de la historia: Consultado en <https://www.unicef.org/colombia/30-a%C3%B1os-de-la-convencion-sobre-los-derechos-del-ni%C3%B1o#:~:text=Colombia%20ratific%C3%B3%20este%20tratado%20por,de%20las%20ni%C3%B1as%20y%20ni%C3%B1os>. El 19 de agosto de 2020.

autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño».

52. De lo precedente, puede afirmarse que **el PARD es uno de los mecanismos principales para la efectividad de los derechos fundamentales de los menores**, pues tiene como objetivo la adopción de medidas para el amparo inmediato de sus derechos a la vida, a la salud, a la educación, entre otros, a través de dos pilares propios del sistema de protección: «(i) la necesidad de preservar el derecho del niño a tener una familia y no ser separado de ella; y (ii) las corresponsabilidades o responsabilidades compartidas conducentes a garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes»<sup>32</sup>.

53. Por lo dicho, la medida de suspensión de los términos establecida en el artículo 1 de la Resolución 3507 no es concordante con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, pues este excepciona la facultad para suspender las actuaciones administrativas relativas a la efectividad de derechos fundamentales, lo cual se constituye en el objetivo primordial de los PARD. Así, tampoco se ajusta a la norma superior la facultad que **el artículo 2** otorga a los defensores y comisarios de familia para levantar o no suspender los términos de esas actuaciones administrativas, pues esta es accesoria de lo señalado en el artículo 1, por lo que la Sala declarará la nulidad de ambas disposiciones.

54. Por otra parte, **el artículo 3** de la resolución que se estudia también determina la suspensión de los términos en una actuación administrativa, con fundamento en el artículo 6 del Decreto Legislativo 491, de la siguiente manera:

55. (i) Inicialmente señala que continúan suspendidos los trámites extraprocesales que tienen un límite temporal, para los que la suspensión va desde el 17 de marzo de 2020, hasta el día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

56. (ii) En el párrafo 1 indica los eventos en los cuales los defensores y comisarios de familia pueden levantar la medida de suspensión de términos o abstenerse de suspenderlos, y,

57. (iii) El párrafo 2 se refiere al uso de herramientas virtuales para llevar a cabo esos trámites y a que, sin perjuicio de esa forma de actuación, estos se realicen de forma presencial cumpliendo los protocolos de bioseguridad definidos por el Gobierno Nacional.

58. Sobre este artículo, la Sala considera que tampoco es concordante con lo señalado en el párrafo 3 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, porque los trámites extraprocesales, asimismo denominados por el ICBF como Trámites de Atención Extraprocesal<sup>33</sup>, son todos aquellos que deben adelantar los defensores

---

<sup>32</sup> Corte Constitucional, sentencia T-468 del 7 de diciembre de 2018.

<sup>33</sup> Según el «Lineamiento Técnico Administrativo de ruta de actuaciones para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes con sus derechos inobservados, amenazados o

de familia por fuera del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, **que también están encaminados a la protección y garantía de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes**<sup>34</sup>, y que surgen de las funciones establecidas para estos servidores en el artículo 82 del CIA<sup>35</sup>.

59. Frente a lo anterior, el ICBF, en el documento que contiene el «Lineamiento Técnico Administrativo de ruta de actuaciones para el restablecimiento de derechos

---

vulnerados» adoptado en el ICBF mediante la Resolución 1526 del 23 de febrero de 2016, y que ha sido modificado por varias resoluciones desde esa fecha. El documento se puede encontrar en: [https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/lm3.p\\_lineamiento\\_tecnico\\_ruta\\_actuaciones\\_para\\_el\\_restablecimiento\\_de\\_derechos\\_nna\\_v1.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/lm3.p_lineamiento_tecnico_ruta_actuaciones_para_el_restablecimiento_de_derechos_nna_v1.pdf), consultado el 20 de agosto de 2020.

<sup>34</sup> Así lo señala el documento denominado «procedimiento de Trámites de Atención Extraprocesal», que se puede encontrar en: [https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/p8.p\\_procedimiento\\_de\\_los\\_tramites\\_atencion\\_extra\\_procesales\\_v2.pdf](https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/p8.p_procedimiento_de_los_tramites_atencion_extra_procesales_v2.pdf), consultado el 20 de agosto de 2020.

<sup>35</sup> CIA, art. 82: «Funciones del Defensor de Familia. Corresponde al Defensor de Familia:

1. Adelantar de oficio, las actuaciones necesarias para prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las adolescentes cuando tenga información sobre su vulneración o amenaza.
2. Adoptar las medidas de restablecimiento establecidas en la presente ley para detener la violación o amenaza de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes.
3. Emitir los conceptos ordenados por la ley, en las actuaciones judiciales o administrativas.
4. Ejercer las funciones de policía señaladas en este Código.
5. Dictar las medidas de restablecimiento de los derechos para los niños y las niñas menores de catorce (14) años que cometan delitos.
6. Asumir la asistencia y protección del adolescente responsable de haber infringido la ley penal ante el juez penal para adolescentes.
7. Conceder permiso para salir del país a los niños, las niñas y los adolescentes, cuando no sea necesaria la intervención del juez.
8. Promover la conciliación extrajudicial en los asuntos relacionados con derechos y obligaciones entre cónyuges, compañeros permanentes, padres e hijos, miembros de la familia o personas responsables del cuidado del niño, niña o adolescente.
9. Aprobar las conciliaciones en relación con la asignación de la custodia y cuidado personal del niño, el establecimiento de las relaciones materno o paterno filiales, la determinación de la cuota alimentaria, la fijación provisional de residencia separada, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes, la separación de cuerpos y de bienes del matrimonio civil o religioso, las cauciones de comportamiento conyugal, la disolución y liquidación de sociedad conyugal por causa distinta de la muerte del cónyuge y los demás aspectos relacionados con el régimen económico del matrimonio y los derechos sucesorales, sin perjuicio de la competencia atribuida por la ley a los notarios.
10. Citar al presunto padre con miras al reconocimiento voluntario del hijo extramatrimonial nacido o que esté por nacer y, en caso de producirse, extender el acta respectiva y ordenar la inscripción o corrección del nombre en el registro del estado civil.
11. Promover los procesos o trámites judiciales a que haya lugar en defensa de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes, e intervenir en los procesos en que se discutan derechos de estos, sin perjuicio de la actuación del Ministerio Público y de la representación judicial a que haya lugar.
12. Representar a los niños, las niñas o los adolescentes en las actuaciones judiciales o administrativas, cuando carezcan de representante, o este se halle ausente o incapacitado, o sea el agente de la amenaza o vulneración de derechos.
13. Fijar cuota provisional de alimentos, siempre que no se logre conciliación.
14. Declarar la situación de adoptabilidad en que se encuentre el niño, niña o adolescente
15. Autorizar la adopción en los casos previstos en la ley.
16. Formular denuncia penal cuando advierta que el niño, niña o adolescente ha sido víctima de un delito.
17. Ejercer las funciones atribuidas por el artículo 71 de la Ley 906 de 2004.
18. Asesorar y orientar al público en materia de derechos de la infancia, la adolescencia y la familia.
19. Solicitar la inscripción del nacimiento de un niño, la corrección, modificación o cancelación de su registro civil, ante la Dirección Nacional de Registro Civil de las personas, siempre y cuando dentro del proceso administrativo de restablecimiento de sus derechos se pruebe que el nombre y sus apellidos no corresponden a la realidad de su estado civil y a su origen biológico, sin necesidad de acudir a la jurisdicción de familia».



de niños, niñas y adolescentes con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados», adoptado por la Resolución 1526 del 23 de febrero de 2016<sup>36</sup>, indica que estos trámites son: (i) La conciliación, fuera del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos<sup>37</sup>, (ii) la diligencia de reconocimiento voluntario<sup>38</sup>, (iii) la formulación de demandas<sup>39</sup>, (iv) el trámite para la salida del país<sup>40</sup> y (v) el restablecimiento internacional de derechos<sup>41</sup>.

60. Puede observarse que esos trámites extraprocesales se dirigen al restablecimiento y protección de los derechos de los niños, que son autónomos y especiales, catalogados como fundamentales en el artículo 44 de la Constitución, que son: «la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión». En ese sentido, por ejemplo, a través de la conciliación se puede definir la cuota alimentaria para la subsistencia de un menor; mediante la diligencia de reconocimiento voluntario se garantiza su derecho a la identidad y el restablecimiento internacional de derechos permite proteger al menor que se

---

<sup>36</sup> Sobre este lineamiento, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado señaló que: «se trata de unos criterios para la aplicación de la norma vigente en materia de restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, luego, en principio, cumplen con el objetivo de verificación de la garantía de tales derechos que prescribe la norma superior, además de que sirven de guía en la aplicación del Código de Infancia y Adolescencia, según lo prescribe el artículo 9º del Decreto 4840 de 17 de diciembre de 2007 [...] Con fundamento en el marco normativo expuesto es que se puede concluir que el Lineamiento adoptado por el ICBF constituye un instrumento orientador que deber ser aplicado por las autoridades administrativas competentes [...]»: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 27 de octubre de 2017, rad. 11001-03-24-000-2016-00387-00.

<sup>37</sup> «La conciliación se puede originar en el marco de un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, de acuerdo a las reglas establecidas en el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006, o puede darse por fuera de dicho proceso, correspondiendo a un trámite extraprocesal así: Cuando se presenta una solicitud extraprocesal relacionada con asuntos conciliables, donde el solicitante requiere “un espacio de diálogo que puede transformar la relación entre las partes y su propia visión del conflicto”, deberá atenderse al trámite y términos dispuestos en la Ley 640 de 2001, en lo atinente a asuntos de familia, toda vez que no todos los casos en los que se solicita audiencia de conciliación requieren de la apertura de un proceso administrativo de restablecimiento de derechos, por cuanto es posible restablecer los derechos de los niños, las niñas y adolescentes mediante la conciliación extraprocesal»: En *Lineamiento Técnico Administrativo de ruta de actuaciones para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados*, p. 35.

<sup>38</sup> «Este trámite se lleva a cabo para garantizar el derecho a la identidad del niño, niña o adolescente. La Autoridad Administrativa, mediante auto de trámite, fijará fecha y hora, y citará a la madre y al presunto padre para procurar el reconocimiento voluntario. La citación se realizará en debida forma y se anexará la respectiva constancia al expediente»: *Ibidem*, p. 37.

<sup>39</sup> «Cuando se trate de asuntos que no son susceptibles de conciliación y que no ameriten la apertura de un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, tales como solicitud de guardas, curatelas y tutelas, solicitud de filiación natural y petición de herencia, suspensión o pérdida de patria potestad o impugnación de maternidad o paternidad, entre otros, la Autoridad Administrativa elaborará la correspondiente demanda y la presentará ante el Juzgado respectivo, de lo cual dejará copia en la historia de atención del menor de edad»: *Ibidem*, p. 39.

<sup>40</sup> El trámite para la salida del país de un menor debe adelantarse ante defensor de familia «Cuando uno de los padres se encuentra ausente, no está en condiciones de otorgar el permiso o se desconoce su paradero»: *Ibidem*, pp. 39-40.

<sup>41</sup> «Este tipo de trámites se desarrollará de acuerdo a lo establecido en el anexo que acompaña el presente Lineamiento y que se ocupa del “Restablecimiento internacional de derechos de niñas, niños y adolescentes en el marco de tratados y convenios internacionales”, en cuanto tiene que ver con: restitución internacional, obtención de alimentos en el extranjero, aplicación de trámites consulares, entre otros»: *Ibidem*, p. 42.

encuentre por fuera del territorio colombiano con sus derechos amenazados o vulnerados, en el marco de tratados y convenios internacionales.

61. Por esto, los Trámites de Atención Extraprocesal se enmarcan en el ámbito de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales, que según el parágrafo 3 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, están excluidas de la aplicación de la facultad discrecional para suspender sus términos. En ese sentido, se declarará la nulidad del artículo 3 de la Resolución 3507, por la violación de la norma en la que debía fundarse.

62. Por otro lado, **los artículos 4, 5, 6 y 8** del acto administrativo enjuiciado se refieren a la verificación de la garantía de derechos, a los trámites de los comités de adopciones, al cumplimiento de las órdenes judiciales y a los elementos de bioseguridad para estas actuaciones, y se limitan a disponer que esas actividades se deberán seguir realizando con las medidas sanitarias que sean necesarias. Respecto de estos artículos, se estima que son concordantes con las normas superiores, porque simplemente adicionan previsiones respecto de la prevención del contagio de la covid-19 en el cumplimiento de las funciones del ICBF a través de sus servidores y colaboradores.

63. **El artículo 7** de la resolución también resulta concordante con el ordenamiento superior, ya que dispone medidas de protección especial para las personas que por su edad o condición de salud, sean más propensos a agravarse por el contagio del coronavirus, así como para evitar que este se propague por medio de individuos que lo hayan contraído. Con esto, se cumplen los mandatos constitucionales sobre el cuidado de las personas que se encuentran bajo condiciones de debilidad manifiesta, su derecho a la vida y a la salud. Igualmente es acorde con las normas en las que debía fundarse, ya que prevé órdenes para que los directores regionales y coordinadores de los centros zonales del ICBF organicen sus equipos de trabajo para desempeñar sus funciones durante la pandemia.

64. En lo relativo **al artículo 9**, este señala que en el Sistema de Información Misional (SIM) del ICBF<sup>42</sup>, se debe aplicar una fórmula o pauta para excluir la medición de las actuaciones administrativas con los términos suspendidos durante la emergencia sanitaria, según lo disponen los artículos 1, 2 y 3 de la Resolución 3507.

65. Dicha medición está relacionada con los reportes de los denominados «Indicadores y Semáforos PARD», que constituyen un mecanismo de monitoreo a los resultados de la gestión del ICBF frente a esos procesos<sup>43</sup>. Al respecto de este

---

<sup>42</sup> El SIM es un *software* que sirve de apoyo a las acciones realizadas para la prestación de los servicios del Instituto, «cuya finalidad es facilitar el registro, la consolidación y reporte de información local, regional y nacional de manera oportuna y confiable»: De acuerdo con lo que se puede encontrar en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/presentacion-gral-sim-15052015.pdf>, consultado el 20 de agosto de 2020.

<sup>43</sup> «Lineamiento del programa de promoción y prevención para la protección integral de niños, niñas y adolescentes» del ICBF, consultado en: <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/lineamientosgeneraciones.pdf> el 28 de agosto de 2020.

artículo, por las declaraciones de nulidad ya anunciadas, también deberá anularse, debido a que la suspensión de términos de los PARD y los TAE quedó sin fundamento legal.

66. **El artículo 10** del acto enjuiciado trata sobre el deber de la Dirección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar del ICBF para instar a los alcaldes del país a que adopten medidas junto con las comisarías de familia, que garanticen la atención de actos urgentes y verificación de derechos, así como lo mandado en la resolución en comento. Lo señalado en este artículo es válido, ya que se corresponde con las funciones del ICBF frente a las comisarías de familia, como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar<sup>44</sup>.

67. Finalmente, **el artículo 11** de la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020 preceptúa que ese acto administrativo 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. Además, que reemplaza las Resoluciones 2953 y 3101 de 2020, que habían ordenado previamente la suspensión de los términos en los PARD y los TAE, aclarando que esta medida se contabiliza desde el 17 de marzo de 2020, hasta el final de la emergencia sanitaria. Sobre este artículo, la Sala declarará ajustado a derecho lo dispuesto sobre el momento a partir del cual empieza a ser obligatoria la resolución, esto es, a partir de su publicación, porque se ajusta a lo preceptuado en el artículo 65 del CPACA<sup>45</sup>.

68. No obstante, condicionará la legalidad de la expresión del artículo 11: «y reemplaza las Resoluciones 2953 de 2020 y 3101 de 2020 por encontrarse sus disposiciones contenidas en esta Resolución», en el entendido de que no las reemplaza, sino que las deroga, pues la medida de suspensión de los términos de los PARD y los TAE es ilegal, y con la declaración de nulidad de los artículos 1, 2 y 3 de la Resolución 3507 no pueden revivir esos actos<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> CIA, art. 83: «Comisarías de familia. Son entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Bienestar Familiar será el encargado de dictar la línea técnica a las Comisarías de Familia en todo el país».

<sup>45</sup> CPACA, art. 65: «Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso. [...]».

<sup>46</sup> En efecto, sobre el fenómeno de la «reviviscencia» de las normas derogadas la Sección Cuarta de esta Corporación señaló: «La nulidad de ese tipo de actos [administrativos generales] puede generar un aparente vacío normativo en la medida en que se anule un acto general que reguló una materia determinada derogando la regulación preexistente.

En estos eventos, el juez de lo contencioso administrativo puede proveer en el sentido de entender que la nulidad del acto general implica el recobro de la vigencia de las normas que se derogaron por el acto anulado. Esta conclusión tiene por objeto, en primer lugar, evitar el eventual vacío normativo que quedaría sobre la materia regulada por el acto anulado y, en segundo lugar, propender por la seguridad jurídica que implica que la administración siempre debe contar con normas legales o reglamentarias para desarrollar su función, todo eso, en virtud del principio de la autotutela normativa que se predica de la función administrativa.

69. Por último, se declarará la nulidad de la expresión: «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», que materialmente está contenida en los artículos 1 y 3 de la resolución en comento, que están viciados de nulidad.

70. De conformidad con lo dicho, en el presente caso no resulta necesario realizar el test de proporcionalidad de las medidas de emergencia, toda vez que la ilegalidad de la suspensión de los términos en los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos y los Trámites de Atención Extraprocesal proviene de la violación de la regla prevista en el parágrafo 3 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020 y, de esa manera, no requiere de la ponderación judicial de principios o derechos fundamentales en conflicto.

71. **En conclusión:** De la Resolución 3507 de 2020 no superan el juicio inmediato de legalidad los artículos 1, 2, 3, 9 y la expresión «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» del artículo 11.

72. Supera el juicio inmediato de legalidad la expresión del artículo 11: «y reemplaza las Resoluciones 2953 de 2020 y 3101 de 2020 por encontrarse sus disposiciones contenidas en esta Resolución», condicionado a entender que no reemplaza esas resoluciones, sino que las deroga.

73. Superan el juicio sin ningún condicionamiento los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 10, y la expresión del artículo 11 que señala: «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».

## **MODULACIÓN DE LOS EFECTOS EN EL TIEMPO DE LA SENTENCIA DE NULIDAD EN EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

74. Las consecuencias en el tiempo de la sentencia que declara la nulidad de las medidas que son objeto del control inmediato de legalidad (esto es, sus efectos hacia el pasado y el futuro o *ex tunc* y *ex nunc*) no están señalados expresamente en la legislación colombiana. Así pues, salvo lo relativo a la anulación de actos

---

El efecto de la sentencia de nulidad de los reglamentos y actos generales frente a las normas derogadas por el propio acto o reglamento que se anula es el de, en principio, revivir la vigencia de la norma derogada siempre que haya vacío normativo, vacío que entorpecería la acción de la administración»: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 4 de mayo de 2015, rad. 73001-23-31-000-2010-00478-01(19300).

administrativos que tienen que ver con servicios públicos<sup>47</sup>, con actos de inscripción y calificación en el Registro Único de Proponentes<sup>48</sup>, con los relacionados con prestaciones periódicas<sup>49</sup> y con la nulidad por inconstitucionalidad<sup>50</sup> de reglamentos constitucionales autónomos<sup>51</sup>, eventos en los cuales la ley dispuso que sus efectos se proyectan por lo general hacia el futuro, no existen normas legales que definan esta cuestión para otros medios de control, más allá de esos particulares supuestos<sup>52</sup>.

---

<sup>47</sup> L. 142/1994, art. 38: «Efectos de nulidad sobre actos y contratos relacionados con servicios públicos. **La anulación Judicial de un acto administrativo relacionado con servicios públicos solo producirá efectos hacia el futuro.** Si al declararse la nulidad se ordena el restablecimiento del derecho o la reparación del daño, ello se hará en dinero si es necesario, para no perjudicar la prestación del servicio al público ni los actos o contratos celebrados de buena fe». (Negrita fuera de texto).

<sup>48</sup> L. 1150/2007, art. 6, n.º 6.3 (modificado por: D. 19/2012, art. 221): «[...] De la impugnación de la inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP). Realizada la verificación a que se refiere el numeral 6.1 del presente artículo, la Cámara publicará el acto de inscripción, contra el cual cualquier persona podrá interponer recurso de reposición ante la respectiva Cámara de Comercio, durante los diez (10) días hábiles siguientes a la publicación, sin que para ello requiera demostrar interés alguno. Para que la impugnación sea admisible deberá prestarse caución bancaria o de compañía de seguros para garantizar los perjuicios que se puedan causar al inscrito. Contra la decisión que resuelva el recurso de reposición, no procederá apelación.

En firme la inscripción, cualquier persona podrá demandar su nulidad en desarrollo de la acción prevista en el Código Contencioso Administrativo. Para el efecto será competente el Juez de lo Contencioso Administrativo en única instancia.

La presentación de la demanda no suspenderá la inscripción, ni será causal de suspensión de los procesos de selección en curso en los que el proponente sea parte. El proceso se tramitará por el procedimiento ordinario a que se refiere el Código Contencioso Administrativo. **Adoptada la decisión, la misma sólo tendrá efectos hacia el futuro [...]**. (Negrita fuera de texto).

<sup>49</sup> CPACA, art. 164, n.º 1, lit. c: «Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando:

[...]

c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. **Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe;** [...]. (Negrita fuera de texto). Lo resaltado da cuenta de la imposibilidad de asignar efectos retroactivos a la nulidad que recaiga sobre actos administrativos que ordenaron el pago de prestaciones periódicas a particulares de buena fe.

<sup>50</sup> CPACA, art. 189, inc. 3.º: «[...] Las sentencias de nulidad sobre los actos proferidos en virtud del numeral 2 del artículo 237 de la Constitución Política, **tienen efectos hacia el futuro** y de cosa juzgada [...] **Sin embargo, el juez podrá disponer unos efectos diferentes**». (Negrita fuera de texto).

<sup>51</sup> Los reglamentos constitucionales autónomos «son aquellas disposiciones de carácter general, impersonal y abstracto expedidas por una pluralidad de autoridades a las cuales les ha sido asignada una competencia normativa directamente por la Constitución y sin sujeción a la ley. Se caracterizan, en consecuencia, por constituir un desarrollo directo de la Constitución, por manera que, en el sistema de fuentes del Derecho, ostentan una jerarquía igual a la de la ley más allá de que su contenido es materialmente legislativo, aunque, claro está, únicamente se pueden desarrollar por esta vía las facultades constitucionalmente atribuidas al organismo en cuestión de manera expresa, sin que el reglamento constitucional autónomo pueda invadir la órbita competencial correspondiente al Legislador. La competencia para expedir reglamentos constitucionales autónomos ha sido atribuida por la Carta Política tanto por al Presidente de la República como a otros órganos constitucionales ubicados, en la estructura del Estado, por fuera de la Rama Ejecutiva del Poder Público»: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 14 de agosto de 2008, rad. 11001 03 26 000 1999 00012 01 (16230). Según lo ha señalado esta Corporación, el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad está dirigido a esta clase específica de actos administrativos generales: Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de ponente del 4 de febrero de 2019, rad. 11001-03-24-000-2018-00441-00(A).

<sup>52</sup> Sobre este estudio normativo: Cfr. ANDRÉS FERNANDO OSPINA GARZÓN, «Efectos de la modulación de los actos administrativos. Modulación de los efectos temporales. Comentario de la sentencia del 6 de octubre de 2011 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, rad. 11001-03-28-000-2010-00120-00», En *Los grandes fallos de la jurisprudencia*

75. No obstante lo anterior, en una sentencia reciente de la Sala Especial de Decisión n.º 10 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, emitida en el marco del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 465 del 23 de marzo de 2020<sup>53</sup>, relativo a las concesiones de agua para la prestación del servicio público de acueducto en el contexto de la pandemia, se modularon los efectos de la nulidad que fue declarada en dicha providencia sobre algunas de sus disposiciones, de acuerdo con las siguientes consideraciones<sup>54</sup>:

«Se aclara, que para fijar los efectos de las decisiones adoptadas en esta providencia, no se aplicará el artículo 38 de la Ley 142 de 1994, “*por el cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*”, que determina, que “*la anulación judicial de un acto administrativo relacionado con servicios públicos sólo producirá efectos hacia el futuro*”, porque la naturaleza de los contenidos normativos del Decreto 465 de 23 de marzo de 2020, en estudio, antes que relacionarse con aspectos propios e intrínsecos de los servicios públicos domiciliarios, tiene que ver - *más bien* - de manera directa e íntima con el sector medio ambiental, y dentro de ese ámbito del ordenamiento jurídico, de manera especial con el régimen de concesión y uso de aguas.

Por lo tanto, con miras a establecer los efectos de esta providencia, la Sala acudirá a los tradicionales criterios “*ex tunc*” y “*ex nunc*” que de manera reiterada y pacífica ha desarrollado y utilizado la jurisprudencia contencioso administrativa, a partir de variables tales como las circunstancias específicas referidas a la estabilidad institucional y económica, la naturaleza y contenido del acto anulado, los motivos de su anulación y la existencia de situaciones jurídicas consolidadas.<sup>55</sup> En ese sentido, el criterio “*ex tunc*” hace referencia a otorgarle efectos retroactivos a la sentencia, a partir de la expedición del acto administrativo de carácter general anulado, de manera tal que se afectan las situaciones jurídicas consolidadas en vigencia de la medida anulada; mientras que en virtud del criterio “*ex nunc*” la sentencia de nulidad tiene efecto hacia el futuro, por lo que no se ven afectadas las situaciones jurídicas que se produjeron y consolidaron al amparo de la vigencia de la medida administrativa anulada».

76. En esta providencia, la Sala Especial de Decisión n.º 10 sostuvo que en relación con la declaración de legalidad condicionada del artículo 3 del Decreto 465 de 23 de marzo de 2020<sup>56</sup>, existe una situación jurídica consolidada frente a los trámites

---

*administrativa colombiana*, Andrés Fernando Ospina Garzón (editor), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 428 y SONIA MARINA CASTRO MORA, *La modulación de los efectos en el tiempo de las sentencias de nulidad de los actos administrativos en Colombia*, Tesis para obtener el título de maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario, Fernando Alberto García Forero (director), Bogotá, Universidad del Rosario, 2015, p. 105.

<sup>53</sup> «Por el cual se adiciona el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de concesiones de agua para la prestación del servicio público esencial de acueducto, y se toman otras determinaciones en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno nacional a causa de la Pandemia COVID-19».

<sup>54</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 10, sentencia del 13 de agosto de 2020, rad. 11001-03-15-000-2020-01058-00(CA).

<sup>55</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 27 de abril de 2017, rad. 11001032500020130108700 (2512-2013).

<sup>56</sup> En la parte resolutoria de la sentencia se establece: «**SEGUNDO.- CONDICIONAR LA LEGALIDAD** del artículo 3º del Decreto 465 de 23 de marzo de 2020, en el entendido que:

- i) Los términos previstos en el Decreto 1076 de 2015 para el trámite de concesión de aguas, se entienden reducidos en una tercera parte, únicamente en la etapa del procedimiento administrativo cuyo trámite compete a las autoridades ambientales, es decir, la etapa final atinente a la expedición del acto administrativo que decide (a) la oposición u oposiciones si

surtidos a partir de la publicación de ese acto administrativo y que hayan culminado con el otorgamiento de una concesión de aguas por parte de la autoridad ambiental. Por lo tanto, esas concesiones mantendrán «plenamente sus efectos jurídicos y su presunción de legalidad, con el fin de salvaguardar los derechos al debido proceso y seguridad jurídica de los operadores del servicio público de acueducto, que hayan adquirido concesiones de aguas en vigencia del artículo cuya legalidad de condiciona (Efectos “*ex nunc*”)»<sup>57</sup>. Por su parte, frente a los procedimientos iniciados y que a la fecha de expedición de la sentencia no hubiesen culminado su trámite, la Sala determinó que estos continuarán siendo diligenciados, pero con el cumplimiento de los parámetros fijados en el fallo en comento, «a fin de garantizar el derecho de contradicción y defensa de los interesados en intervenir en la actuación administrativa en cuestión (Efectos “*ex tunc*”)»<sup>58</sup>.

77. Del mismo modo, respecto de la nulidad del artículo 4 del Decreto 465<sup>59</sup>, la Sala Especial de Decisión n.º 10 aseveró que esa declaración tiene efectos *ex tunc*, dada la importancia que reviste la conservación del recurso hídrico. De esa manera, «sus efectos se retrotraen a partir de la expedición del mencionado Decreto 465 de 3 de marzo de 2020, en consecuencia, las obras de perforación para prospección y exploración de aguas subterráneas que se encuentren en curso sin los debidos permisos de las autoridades ambientales, señalados en el Decreto 1076 de 2015,<sup>60</sup> deberán ser suspendidas de manera inmediata, hasta que los interesados obtengan el permiso correspondiente, con el fin evitar posibles afectaciones al medio ambiente, de acuerdo con los artículos 79 y 80 superiores.<sup>61</sup>»<sup>62</sup>.

---

las hubiere y (b) si es procedente o no, otorgar la concesión solicitada, la cual ya no será de 15 días sino de 5 días, mientras se mantenga la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud; y

- ii) Que además de la fijación o publicación, a cargo de la autoridad ambiental, de un aviso durante 10 días en un lugar público de sus oficinas, así como en la alcaldía o en la inspección de policía de la localidad, también se ordene, obligatoriamente, la transmisión radial - *a costa del peticionario* - de un comunicado informando de la iniciación de un procedimiento administrativo de concesión de aguas [...]

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> «**TERCERO.- DECLARAR LA NULIDAD** del artículo 4º del Decreto 465 de 23 de marzo de 2020, con efectos “*ex tunc*”, es decir, retrotraídos a partir de la fecha de su expedición. Por lo tanto, las obras de perforación para prospección y exploración de aguas subterráneas que se encuentren en curso sin los debidos permisos de las autoridades ambientales, señalados en el Decreto 1076 de 2015,<sup>59</sup> deberán ser suspendidas de manera inmediata, hasta que los interesados obtengan el permiso correspondiente, con el fin evitar posibles afectaciones al medio ambiente, de acuerdo con los artículos 79 y 80 constitucionales [...]

**CUARTO.- DECLARAR LA NULIDAD** de los artículos 5º (parágrafo transitorio 1), y 6º del Decreto 465 de 23 de marzo de 2020, con efectos “*ex tunc*”, es decir, desde la fecha de su expedición. En tal virtud, las autoridades ambientales deberán realizar el cálculo y cobro de la tasa de utilización de aguas y la tasa retributiva por vertimientos puntuales, en los términos establecidos en el Decreto 1076 de 2015, para los tiempos de normalidad»: .

<sup>60</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>61</sup> Por el cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

Artículo 38. Efectos de nulidad sobre actos y contratos relacionados con servicios públicos. La anulación judicial de un acto administrativo relacionado con servicios públicos sólo producirá efectos hacia el futuro. Si al declararse la nulidad se ordena el restablecimiento del derecho o la reparación del daño, ello se hará en dinero si es necesario, para no perjudicar la prestación del servicio al público ni los actos o contratos celebrados de buena fe.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

78. Si bien en la sentencia que se acaba de comentar no se expresan razones acerca de la procedencia de la modulación de los efectos en el tiempo de la nulidad o legalidad condicionada, declaradas en un fallo de control inmediato de legalidad (aunque sí están expuestos los argumentos sobre los criterios para definir si a la providencia se le dan efectos *ex tunc* o *ex nunc*), aquí se estima que dicha potestad del juez de lo contencioso administrativo surge de la aplicación analógica de las reglas jurisprudenciales que se han construido en torno a la simple nulidad<sup>63</sup>. Esto, por cuanto ambos medios de control guardan similitudes relevantes a saber: (i) están dirigidos principalmente a verificar la legalidad objetiva de actos administrativos o medidas de carácter general y (ii) las normas administrativas que se controlan desarrollan disposiciones de rango legislativo (a diferencia de lo que ocurre con los llamados reglamentos constitucionales autónomos, que son el objeto de la nulidad por inconstitucionalidad y que, como se vio, los efectos de su sentencia se proyectan hacia el futuro salvo que el juez determine algo diferente).

79. En ese sentido, desde 1915<sup>64</sup>, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado de manera reiterada que los efectos en el tiempo de la declaración de nulidad de los actos administrativos generales se retrotraen hasta el momento de su expedición, esto es, que se entiende que esta ha existido desde entonces o desde siempre (*ex tunc*)<sup>65</sup>. No obstante, también ha definido que los efectos hacia el pasado no comprenden a aquellas situaciones jurídicas consolidadas, que son las que por cualquier circunstancia no admiten más discusiones ante la administración ni ante la jurisdicción; por ello, la nulidad del acto general frente a

---

<sup>63</sup> CPACA, art. 137: «Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió [...]: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 10, sentencia del 13 de agosto de 2020, rad. 11001-03-15-000-2020-01058-00(CA).

<sup>64</sup> Haciendo una lectura del asunto desde el derecho civil se dijo: «[...] la nulidad [...] produce el resultado de que las relaciones jurídicas de las partes, vuelvan al estado que tenían antes del acto o contrato nulo [...]. Por tanto, declarada la nulidad de una ordenanza por la autoridad de lo contencioso administrativo [...] necesariamente deben restablecerse las cosas en lo que sea físicamente posible, al estado que tenían antes de la vigencia de la ordenanza, esto es, se consideran inválidos los efectos producidos por ella»: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 14 de junio de 1915, sin número de radicación (actor: Compañía del puente de Portillo y otro). Citada en: ANDRÉS FERNANDO OSPINA GARZÓN, *op. cit.* pp. 428-429, nota en pie de página n.º 10.

<sup>65</sup> «En 1934 ya el Consejo de Estado empezó a abordar la cuestión desde el derecho público, lo cual le permitió afirmar que la nulidad de un acto derogado sí es posible en cuanto la derogación “tiene efecto para el futuro [...]”. La anulación, por el contrario [...] lo declara inexistente desde su origen»: Consejo de Estado, auto del 6 de junio de 1934, sin número de radicación (actor: Víctor Pérez). «Esta posición fue confirmada en 1951, donde la derogación con efectos a futuro, se asimiló a la inexecutable, para oponerla a la nulidad que “[...] restablece las relaciones jurídicas de las partes al estado que tenían antes del acto declarado nulo”»: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, sentencia del 12 de abril de 1951, rad. 19510412. *Ibidem*, pp. 428-429.



esas situaciones solo rige desde el momento en el que es declarada y hacia el futuro (*ex nunc*)<sup>66\_67</sup>.

80. Además de lo precedente, ha de tenerse en cuenta que en el control inmediato de legalidad esta Corporación ha sostenido, al igual que en la simple nulidad<sup>68</sup>, que la derogación o la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos de carácter general que son objeto de ese medio de control no son circunstancias que impidan realizar el juicio de legalidad sobre ellos, ya que dichos actos pudieron producir efectos jurídicos durante su vigencia<sup>69</sup>. Así, la posibilidad de revisar judicialmente los actos generales que han perdido sus efectos se explica a partir de la asignación de consecuencias hacia el pasado o *ex tunc* de la nulidad que se declare en la sentencia del control inmediato de legalidad.

---

<sup>66</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 31 de mayo de 1994, rad. 7245; Sección Cuarta, sentencia del 23 de marzo de 2001, rad. 76001-23-24-000-1997-4782-01(11598); Sala Plena, Sala Cuarta Especial de Decisión, sentencia del 4 de diciembre de 2018, rad. 66001-33-31-002-2007-00107-01(AG)REV; Sala Diecinueve Especial de Decisión, sentencia del 1 de octubre de 2019, rad. 66001-23-33-003-2012-00007-01(AG)REV; y Sección Cuarta, sentencia del 6 de agosto de 2020, rad. 08001-23-31-002-2012-00292-01(22384), entre otras.

<sup>67</sup> «Ahora bien: a pesar de esta aparente constante jurisprudencial, el Consejo de Estado también ha sostenido que los efectos de la nulidad son irretroactivos, a futuro, es decir, *ex nunc*. Dos razones han conducido a la jurisprudencia a esta afirmación: la primera de ellas consiste en la asimilación ligera que ha hecho en algunas ocasiones de los actos administrativos generales con leyes en el sentido material, lo cual la conduce a considerar que los efectos de la inexecutable son los mismos de la nulidad de esos actos, es decir, *ex nunc*. Esta tesis ha sido sostenida episódicamente en 1964, 1989, 1990, 2011 y 2012. La profunda razón [...] se funda en el hecho de que la nulidad del acto general no afecta automáticamente los actos individuales, los cuales, para poder ser anulados, se requiere que sean demandados después de la declaratoria de nulidad, a condición de que el término de caducidad no haya vencido [...] De lo explicado se puede advertir que las posiciones que ha sostenido el Consejo de Estado no son del todo opuestas ya que las situaciones jurídicas consolidadas son excepción del efecto *ex tunc* y razón de ser del efecto *ex nunc*: cuando el Consejo de Estado afirma que los efectos son retroactivos toma en consideración que se constata el vicio desde su origen, aunque se respetan los derechos adquiridos. Cuando el Consejo de Estado afirma que los efectos son a futuro, lo explica por el respeto de los derechos adquiridos. Es decir que en uno y otro caso la decisión de nulidad no afecta las situaciones que ya no puedan ser discutidas administrativa o judicialmente y, por lo tanto, se trata de situaciones jurídicas consolidadas»: ANDRÉS FERNANDO OSPINA GARZÓN, *op. cit.* pp. 431-433.

<sup>68</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 4 de diciembre de 2003, rad. 25000-23-25-000-1994-6713-01(2110-01); Sección Cuarta, sentencia del 9 de abril de 2015, rad. 11001-03-27-000-2012-00029-00 (19451); Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de abril de 2015, rad. 11001-03-26-000-2004-00044-00(28615), entre otras.

<sup>69</sup> «[...] “La declaración de inexecutable del decreto que declara el estado de excepción produce, como efecto obligado, la inexecutable de los decretos legislativos que lo desarrollan.” En consecuencia, los actos administrativos que siguieron al estado de emergencia social perdieron fuerza ejecutoria o, lo que es lo mismo, frente a ellos operó la figura doctrinariamente denominada decaimiento, pues desaparecieron sus fundamentos de derecho, de conformidad con el numeral 2 del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo. Pero la pérdida de vigencia del Decreto 505 de 16 de febrero de 2010 se explica, antes que en aquél hecho, en la derogatoria expresa que de él ya había dispuesto el Decreto 826 de 12 de marzo de 2010, “por medio del cual se concretan algunos aspectos de los Planes Obligatorios de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.” Siendo así, el decreto reglamentario que ahora se analiza tuvo una breve existencia, entre el 16 de febrero -cuando fue publicado- y el 12 de marzo de 2010, fecha de publicación del que lo derogó. **Pero como la derogatoria o la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos no impide al juez de lo contencioso administrativo efectuar el control de legalidad frente a los efectos jurídicos que produjo durante su vigencia, procederá la Sala de conformidad**». (Negrita fuera de texto): Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de marzo de 2012, rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA); en el mismo sentido las siguientes sentencias de la Sala Plena: sentencia del 22 de febrero de 2011, rad. 11001-03-15-000-2010-00452-00(CA) y sentencia del 11 de agosto de 2009, rad. 11001-03-15-000-2009-00304-00(CA).

81. En todo caso, como se vio en la sentencia del 13 de agosto de 2020 de la Sala Especial de Decisión n.º 10 y con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>70</sup>, esta Corporación ha previsto la posibilidad de que el juez, atendiendo el contexto fáctico y jurídico de cada caso, module los efectos de la nulidad, con el objetivo de que la decisión judicial pueda proteger de mejor forma los derechos y las expectativas legítimas de las personas y materialice los postulados constitucionales<sup>71</sup>.

82. De conformidad con lo anterior, en el presente asunto la Sala estima necesario modular los efectos en el tiempo de la nulidad de los artículos 1, 2, 3, 9 y la expresión «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» del artículo 11, de la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020, proferida por la directora general del ICBF, **para que esta opere hacia el futuro o ex nunc**, toda vez que la anulación de este acto administrativo desde su expedición podría generar graves afectaciones a los derechos, tanto de los niños, niñas y adolescentes que sean sujetos de los PARD o los TAE, como de los defensores y comisarios de familia, además de ocasionar importantes perturbaciones en la administración de justicia.

83. En efecto, es posible que por la anulación retroactiva de la medida de suspensión de términos en estos trámites se presente su vencimiento en un gran número de casos en todo el país, con la correlativa pérdida masiva de competencia de las autoridades administrativas que los adelantan. Estas, según los artículos

---

<sup>70</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-636 del 31 de julio de 2003; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda (sala plena), sentencia del 21 de agosto de 2008, rad. 11001-03-25-000-2007-00058-00(1185-07); Sección Primera, sentencia del 18 de julio de 2019, rad. 11001-03-24-000-2011-00163-00.

<sup>71</sup> «La evolución actual tiende a hacer el juez responsable del “después de la sentencia” (*l’après jugement*)»: JAQUELINE MORAND-DEVILLER, *Curso de Derecho Administrativo*, décima edición (2207), Zoraida Rincón Ardila y Juan C. Peláez Gutiérrez (traductores), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 790.

100<sup>72</sup> y 103<sup>73</sup> del CIA, tienen plazos improrrogables para emitir la decisión de fondo que corresponda, so pena de que no puedan seguir conociendo del asunto y deban

---

<sup>72</sup> CIA, art. 100 (modificado por la L.1878/2018, art. 4): «[...] En todo caso, la definición de la situación jurídica deberá resolverse declarando en vulneración de derechos o adoptabilidad al niño, niña y adolescente, dentro de los seis (6) meses siguientes, contados a partir del conocimiento de la presunta amenaza o vulneración de los derechos del menor de edad, término que será improrrogable y no podrá extenderse ni por actuación de autoridad administrativa o judicial.

Vencido el término para fallar o para resolver el recurso de reposición sin haberse emitido la decisión correspondiente, la autoridad administrativa perderá competencia para seguir conociendo del asunto y remitirá dentro de los tres (3) días siguientes el expediente al juez de familia para que resuelva el recurso o defina la situación jurídica del niño, niña o adolescente en un término máximo de dos (2) meses. Cuando el juez reciba el expediente deberá informarlo a la Procuraduría General de la Nación para que se promueva la investigación disciplinaria a que haya lugar.

El juez resolverá en un término no superior a dos (2) meses, contados a partir del día siguiente a la radicación del proceso, so pena de que se promueva la investigación disciplinaria a que haya lugar.

Si el juez no resuelve el proceso en este término, perderá competencia para seguir conociendo del asunto, remitirá inmediatamente el expediente al juez de familia que le sigue en turno y se pondrá en conocimiento del Consejo Superior de la Judicatura.

En los casos que la autoridad administrativa pierda competencia y no remita el proceso al Juez de Familia dentro del término señalado en este artículo, el Director Regional del ICBF estará facultado para remitirlo al juez de familia.

[...]

Parágrafo 2°. La subsanación de los yerros que se produzcan en el trámite administrativo, podrán hacerse mediante auto que decreta la nulidad de la actuación específica, siempre y cuando se evidencien antes del vencimiento del término para definir la situación jurídica; en caso de haberse superado este término, la autoridad administrativa competente no podrá subsanar la actuación y deberá remitir el expediente al Juez de Familia para su revisión, quien determinará si hay lugar a decretar la nulidad de lo actuado y en estos casos, resolver de fondo la situación jurídica del niño, niña y adolescente conforme los términos establecidos en esta ley e informará a la Procuraduría General de la Nación.

[...]

Parágrafo 4°. El incumplimiento de los términos para la tramitación y decisión del proceso administrativo de restablecimiento de derechos por parte de las autoridades administrativas y judiciales será causal de falta gravísima.

Parágrafo 5°. Son causales de nulidad del proceso de restablecimiento de derechos las contempladas en el Código General del Proceso, las cuales deberán ser decretadas mediante auto motivado, susceptible de recurso de reposición, siempre y cuando se evidencien antes del vencimiento del término de seis (6) meses señalado anteriormente. En caso de haberse superado este término, la autoridad administrativa deberá remitir el expediente al Juez de Familia para que asuma la competencia [...].»

<sup>73</sup> CIA, art. 103 (modificado por la L.1878/2018, art. 6): «[...] En los procesos donde se declare en situación de vulneración de derechos a los niños, niñas y adolescentes, la autoridad administrativa deberá hacer seguimiento por un término que no exceda seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria del fallo, término en el cual determinará si procede el cierre del proceso cuando el niño, niña o adolescente esté ubicado en medio familiar y ya se hubiera superado la vulneración de derechos; el reintegro al medio familiar cuando el niño se hubiera encontrado institucionalizado y la familia cuente con las condiciones para garantizar sus derechos; o la declaratoria de adoptabilidad cuando del seguimiento se hubiera establecido que la familia no cuenta con las condiciones para garantizar los derechos.

En los casos excepcionales que la autoridad administrativa considere que debe superarse el término de seguimiento, deberá prorrogarlo mediante resolución motivada por un término que no podrá exceder de seis (6) meses, contados a partir del vencimiento del término de seguimiento inicial. La prórroga deberá notificarse por Estado.

(Inciso 6.º modificado por la L. 1955/2019, art. 208). El Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos con el seguimiento tendrá una duración de dieciocho (18) meses, contados a partir del conocimiento de los hechos por parte de la autoridad administrativa hasta la declaratoria de adoptabilidad o el cierre del proceso por haberse evidenciado con los seguimientos, que la ubicación en medio familiar fue la medida idónea.

Cuando la autoridad administrativa supere los términos establecidos en este artículo sin resolver de fondo la situación jurídica o cuando excedió el término inicial de seguimiento sin emitir la prórroga, perderá competencia de manera inmediata y deberá remitir el expediente al Juez de Familia para que este decida de fondo la situación jurídica en un término no superior a dos (2) meses. Si la autoridad administrativa no remite el expediente, el Director Regional hará la remisión al Juez de Familia [...].»

remitirlo inmediatamente ante el juez de familia, con las consecuencias que ello podría generar en la prolongación de las actuaciones, la congestión de procesos en los juzgados de familia y las eventuales indagaciones o investigaciones disciplinarias que se deban iniciar por virtud de la ley.

84. De esta manera, para hacer prevalecer el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, que se verían expuestos a soportar las consecuencias negativas de las situaciones administrativas que se pueden presentar ante el vencimiento generalizado de términos en los PARD y los TAE, la Sala modulará hacia el futuro los efectos de la declaración de nulidad proferida en esta sentencia.

85. Para terminar este acápite, es menester precisar que los efectos de la suspensión provisional de las disposiciones de la Resolución 3507 que serán anuladas, son diferentes de los que se originan en esta sentencia. En ese sentido, la medida cautelar buscó «proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia»<sup>74</sup> y para ello privó de su eficacia al acto administrativo enjuiciado desde el 4 de septiembre de 2020, fecha en la que fue ordenada. Por su parte, este fallo declara la invalidez hacia el futuro de los artículos y apartes de la resolución que contradicen las normas superiores en que debían fundarse. Así, no es dable entender la medida cautelar como una prolongación retroactiva de esta providencia ya que se trata de dos fenómenos jurídicos diferentes.

## **DECISIÓN**

86. Por lo anterior, la Sala declarará, con efectos *ex nunc* o hacia el futuro, la nulidad de los artículos 1, 2, 3, 9 y la expresión «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» del artículo 11.

87. Declarará legalidad condicionada de la expresión del artículo 11: «y reemplaza las Resoluciones 2953 de 2020 y 3101 de 2020 por encontrarse sus disposiciones contenidas en esta Resolución», en el entendido de que no reemplaza esas resoluciones sino que las deroga.

88. Declarará ajustados a derecho los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 10, y la expresión del artículo 11 que señala: «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».

89. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 19, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

---

<sup>74</sup> CPACA, art. 229.

## FALLA

**Primero:** Declárese la nulidad, con efectos *ex nunc* o hacia el futuro, de los artículos 1, 2, 3, 9 y la expresión «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» del artículo 11, de la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020, proferida por la directora general del ICBF.

**Segundo:** Declárese la legalidad condicionada de la expresión «y reemplaza las Resoluciones 2953 de 2020 y 3101 de 2020 por encontrarse sus disposiciones contenidas en esta Resolución», del artículo 11 de la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020, expedida por la directora general del ICBF, en el entendido de que no reemplaza esas resoluciones sino que las deroga, de conformidad con las consideraciones de esta providencia.

**Tercero:** Declárense ajustados a derecho los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 10, y la expresión del artículo 11 que señala: «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» de la Resolución 3507 de 2020 del ICBF.

**Cuarto:** Advertir que la presente decisión constituye cosa juzgada relativa respecto de la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020, emitida por la directora general del ICBF, por lo que ese acto administrativo puede ser cuestionado a través de los medios de control previstos en el CPACA, con fundamento en argumentos distintos a los que fueron analizados en esta providencia.

**Quinto:** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático correspondiente.

### Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ  
BERMÚDEZ**

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL  
BASTO**

**(Con aclaración de voto)**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
**(Con aclaración de voto)**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**

Esta providencia fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando con su celular el código QR que aparece a la derecha, o ingresando a la dirección <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080>, en donde debe colocarse el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.

