Sentencia C-193/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ADOPTA MEDIDAS PARA PROTEGER MENORES Y ASIGNA FUNCIONES A PROCURADORES JUDICIALES PARA ADELANTAR PROCESOS DE ADOPCION-Inexequibilidad

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19-Exequibilidad del Decreto Legislativo 417 de 2020

ESTADOS DE EXCEPCION-Carácter reglado, excepcional y limitado/ESTADOS DE EXCEPCION-Control político por el Congreso de la República/ESTADOS DE EXCEPCION-Control jurídico lo impone la Constitución

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Presupuestos formales y materiales

CALAMIDAD PUBLICA-Definición

"(...) una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella (...)". La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

CALAMIDAD PUBLICA-Características para fundamentar un estado de emergencia económica, social y ecológica

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Características

El artículo 215 superior prescribe que la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica sólo puede llevarse a cabo "(...) por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario". A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del estado de emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Igualmente (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia y (v) podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Competencias del Congreso de la República

ESTADOS DE EXCEPCION-Concepto

Los estados de excepción son respuestas a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias fundadas en la juridicidad que impone la Carta.

ESTADOS DE EXCEPCION-Control jurídico automático sobre decreto declaratorio y de desarrollo

DECRETOS EXPEDIDOS DURANTE ESTADOS DE EXCEPCION-Criterios y parámetros de control constitucional/PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN ESTADOS DE EXCEPCION-Alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio formal

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio material

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de finalidad

(...) Indica que toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa, cierta y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de conexidad material

(...) Con este juicio se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente y (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de motivación suficiente

(...) ha sido considerado como un complemento a la verificación formal debido a que busca establecer: (i) si el decreto de emergencia fue fundamentado; y (ii) si las razones presentadas por el Presidente de la República resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los "(...) decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales".

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de ausencia de arbitrariedad

(...) tiene por objeto comprobar que el decreto legislativo no establezca medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del

Estado y, en particular, (iii) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de intangibilidad

(...) parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter "intocable" de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran derechos intangibles: la vida y la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no contradicción específica

(...) tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica la Constitución o los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. La Corte ha destacado que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215 superior.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de incompatibilidad

(...) según el artículo 12 de la LEEE, los decretos legislativos que suspendan leyes deben expresar las razones por las cuales estas son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de necesidad

(...) previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, que consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas

para lograr los objetivos de la medida excepcional.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de proporcionalidad

(...) que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas con respecto a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. La Corte advierte que este examen particular no excluye el análisis de proporcionalidad cuando ello se requiera en cualquier otra etapa del escrutinio, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales se utiliza el juicio de ausencia de arbitrariedad.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no discriminación

(...) que tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE, exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en la raza, el sexo, la lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o cualquier otra categoría sospechosa. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

CODIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA-Constituye un desarrollo legislativo del principio del interés superior del menor

ADOPCION-Medida de protección integral al menor para el restablecimiento de sus derechos/ADOPCION-Alcance

PROCESO ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS-Trámite y reglas para la protección de los derechos del menor

DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS NIÑOS A TENER UNA FAMILIA Y NO SER SEPARADOS DE ELLA-Declaratoria de adoptabilidad tiene naturaleza extraordinaria y excepcional

ADOPCION-Procedimiento

ESTADO SOCIAL Y DEMOCRATICO DE DERECHO-Contenido y alcance

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Doctrina constitucional/PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Contenido y alcance/PRINCIPIO DE COLABORACION ARMONICA ENTRE ORGANOS DEL ESTADO-Alcance

(...) En efecto, el texto superior establece y asigna las principales funciones del Estado mediante: (i) la identificación de las Ramas del Poder Público (Legislativa, Ejecutiva y Judicial), los órganos de control como el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, las autoridades de la organización electoral y el Banco de la República, entre otros; (ii) la determinación de las principales funciones que ejercen, esto es, la asignación diferenciada de las competencias generales de las ramas y órganos; y (iii) el reconocimiento de la autonomía, e independencia, en términos generales pero no absolutos, para el ejercicio de esas funciones.

DIVISION DE PODERES-Autonomía e independencia

En relación con la independencia, ha establecido que es un atributo que comporta "(...) la ausencia de injerencias externas en el desarrollo de los cometidos constitucionales del respectivo órgano" mientras que la autonomía hace referencia al "otorgamiento, a cada uno de tales órganos, de la capacidad para desenvolverse y desplegar sus actividades por sí mismos, y para autogobernarse."

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Características

(i) el principio de supremacía constitucional; (ii) la prohibición a las autoridades del Estado de ejercer funciones distintas a las que les fueron asignadas en el ordenamiento; y (iii) la responsabilidad de los servidores públicos por la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES Y COLABORACION ARMONICA-Alcance/PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Sistema de frenos y contrapesos

En efecto, dicha colaboración puede derivarse de: (i) las competencias concurrentes de diferentes órganos en una actividad concreta a través de un facultades complementarias (por ejemplo la iniciativa gubernamental en materia legislativa); (ii) la asignación excepcional de unas mismas competencias a más de un órgano, por ejemplo a través de la delegación legislativa o la asignación de competencias judiciales a autoridades administrativas; y (iii) el ejercicio de las funciones de control entre los diferentes órganos.

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Elemento definitorio de la Constitución de 1991/PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Finalidad

En síntesis, el principio de separación de poderes reforzado a través de la colaboración armónica constituye un elemento esencial del ordenamiento superior que exige: (i) la identificación de las competencias del Estado; (ii) la distribución de esas competencias en órganos estatales diferenciados; (iii) el reconocimiento de la autonomía e independencia de cada órgano en el ejercicio de sus funciones; (iv) la colaboración, interacción, complementariedad y concurrencia en el ejercicio de las competencias en aras de cumplir los fines del Estado y materializar los derechos de las personas; y (v) la existencia de medidas de control entre los órganos en aras de evitar concentración o abusos de poder.

RAMAS DEL PODER PUBLICO Y ORGANOS DEL ESTADO-Papel institucional

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Competencia para hacer las leyes

FUNCION LEGISLATIVA-Competencia no es exclusiva y excluyente del Congreso/FUNCION LEGISLATIVA-Asignación a la rama ejecutiva/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Carácter excepcional y restrictivo con sujeción a ciertos presupuestos

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO EN EL ORDEN NACIONAL-Integración

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Funciones/GOBIERNO-Conformación/GOBIERNO-Representación

RAMA EJECUTIVA-Enumeración del artículo 115 de la Constitución sobre órganos que la conforman no es taxativa

RAMA JUDICIAL-Estructura orgánica e integración por diversas jurisdicciones

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Función a cargo de autoridades de la rama judicial y excepcionalmente de otras autoridades y particulares

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Función pública/JUEZ-Sometimiento al imperio de la ley/DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Carácter fundamental

Como se advierte, la cláusula general de competencia en relación con la administración de justicia está radicada en los jueces, que son autoridades organizadas en cuerpos colegiados o unipersonales, autónomas e independientes encargadas de la función jurisdiccional, que debe ser ejercida sin la interferencia de las demás instancias que integran la organización política.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Autonomía e independencia

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Funciones jurisdiccionales/PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Competencia disciplinaria prevalente

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Elemento fundante de la Constitución de 1991/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION EN RELACION CON EL PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Alcance

ESTADOS DE EXCEPCION-Regulación constitucional

PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL-Manifestación del principio de separación de poderes y presupuesto de la función jurisdiccional y del derecho al debido proceso

En síntesis, la independencia de la Rama Judicial del Poder Público está relacionada con la ausencia de injerencias de otros órganos en el ejercicio de las competencias que le fueron asignadas como una medida para mantener la separación de poderes. Adicionalmente, la función de administrar justicia se rodeó de la misma garantía y tiene protección reforzada, en tanto constituye una manifestación del debido proceso de los asociados.

PRINCIPIO DE AUTOGOBIERNO JUDICIAL-Contenido y alcance

ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Jurisprudencia constitucional sobre el alcance del artículo 116 de la Constitución Política

En particular, el artículo 116 superior permite asignar funciones judiciales a las autoridades administrativas bajo los siguientes condicionamientos: (i) se trata de una atribución excepcional; (ii) debe ser realizada a través de la ley; (iii) debe estar asignada en materias precisas y a autoridades determinadas; y (iv) no puede incluir competencias para adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

PRINCIPIO DE AUTONOMIA E INDEPENDENCIA JUDICIAL-Jurisprudencia constitucional

ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Reglas jurisprudenciales

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Funciones/PROCURADOR GENERAL DE LA

NACION-Supremo director del Ministerio Público/MINISTERIO PUBLICO-Autonomía e independencia como órgano de control

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Funciones de naturaleza preventiva

(...) se encarga de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos con fines preventivos y de control de gestión. También vigila el actuar de los servidores públicos. En cumplimiento de esta función, adelanta acciones constitucionales y las demás necesarias para la defensa del orden jurídico.

MINISTERIO PUBLICO-Función de intervención en procesos y ante autoridades administrativas

(...) En cumplimiento de esta función, interviene ante el Congreso en actuaciones disciplinarias, ante las jurisdicciones contencioso administrativa, constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral, ante el CSJUD y las autoridades administrativas y de policía. Puede ser desarrollada por las procuradurías delegadas y los procuradores judiciales. Además, en virtud de esta misión también ejerce funciones de conciliación, las cuales son desempeñadas únicamente por los procuradores judiciales.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Competencia disciplinaria

DERECHOS HUMANOS-Protección por órganos del Estado

Por último, la entidad se encarga de la protección y defensa de los derechos humanos. Para ello, defiende especialmente los intereses colectivos y promueve, ante las autoridades judiciales y administrativas, el cumplimiento de la normativa nacional y los tratados internacionales.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION Y FUNCION ADMINISTRATIVA-Sujeta a principios de orden constitucional, al servicio de intereses generales

En suma, es claro que es una autoridad administrativa (inciso 3º del artículo 116 de la C.P.) por lo que excepcionalmente la ley podría atribuirle funciones jurisdiccionales. Sin embargo, la PGN, como órgano de control autónomo e independiente de carácter administrativo, no hace parte de ninguna de las ramas del poder público, menos del Ejecutivo, y, por esta razón, no es una de aquellas "autoridades civiles ejecutivas" que puede ser investida de funciones jurisdiccionales en los términos del artículo 21 de la Ley 137 de 1994.

DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-Carácter iusfundamental expreso y prevalente

NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-Garantía de su desarrollo armónico e integral

DERECHOS DE LOS NIÑOS E INTERES SUPERIOR DEL MENOR-Instrumentos internacionales/BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Instrumentos internacionales que reconocen los derechos de los niños

INTERES SUPERIOR DEL MENOR Y DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-Jurisprudencia constitucional

En conclusión, el interés superior del menor de edad es un principio transversal de enorme

relevancia constitucional. Particularmente, en los casos de adopción la Corte ha utilizado este principio para señalar que: (i) no persigue satisfacer derechos del adulto, sino proteger de la mejor manera al niño cuya familia no provee las condiciones necesarias para su desarrollo mediante su ubicación en un núcleo apto; (ii) privar a los que carecen de una morada estable de la posibilidad de hacer parte de un hogar bajo argumentos dilatorios y/o discriminatorios implica generar un déficit de protección que compromete su derecho a tener una familia y con ello el mencionado postulado; y (iii) es indispensable para verificar realmente cuál es la mejor opción para un menor de edad en situación de adoptabilidad.

DEBIDO PROCESO-Definición/DEBIDO PROCESO-Características

DERECHO AL JUEZ NATURAL-Garantía del debido proceso/DERECHO AL JUEZ NATURAL-Alcance

JUEZ NATURAL-Principios de especialidad y predeterminación legal

GARANTIA DEL JUEZ NATURAL-Contenido y alcance/DERECHO AL JUEZ NATURAL-Instrumentos internacionales que integran el Bloque de Constitucionalidad en sentido estricto/JUEZ NATURAL-Garantía de realización del debido proceso y la igualdad

JUEZ NATURAL-Definición

En conclusión, el juez natural es el funcionario con aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Contenido y alcance

DERECHO A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO-Protección de carácter material

CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-Obligación del Estado de proveer recurso efectivo para protección de derechos

PROCESO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS DE LOS MENORES DE EDAD-Reiteración de jurisprudencia

HOMOLOGACION DE DECISIONES DE DEFENSORES DE FAMILIA-Control judicial de legalidad de decisiones administrativas

DECRETO LEGISLATIVO-Improcedencia de suspensión provisional/SUSPENSION PROVISIONAL-Improcedencia en proceso de constitucionalidad

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Disposición de un recurso judicial efectivo

DECRETO LEGISLATIVO DICTADO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Requisitos formales

DECRETO LEGISLATIVO DICTADO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Requisitos materiales

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EXCEPCION-Pérdida de vigencia no inhibe su control

judicial por la Corte Constitucional

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ADOPTA MEDIDAS PARA PROTEGER MENORES Y ASIGNA FUNCIONES A PROCURADORES JUDICIALES PARA ADELANTAR PROCESOS DE ADOPCION-Contenido y alcance

Referencia: Expediente RE-292

Revisión de constitucionalidad del Decreto 567 del 15 de abril de 2020 "Por el cual se adoptan medidas para proteger los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes y se asignan a los procuradores judiciales de familia funciones para adelantar los procesos de adopción, como autoridades jurisdiccionales transitorias, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Magistrada sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 7º del artículo 241 de la Constitución, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

A través del Decreto Legislativo 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 calendario, contados a partir de la vigencia del mismo.

En desarrollo de dicha declaratoria de estado de excepción, fue expedido el Decreto Legislativo 567 del 15 de abril de 2020 "Por el cual se adoptan medidas para proteger los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes y se asignan a los procuradores judiciales de familia funciones para adelantar los procesos de adopción, como autoridades jurisdiccionales transitorias, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica". Esta normativa fue remitida a la Corte para su control automático de constitucionalidad, mediante oficio del 16 de abril de 2020, suscrito por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República[1].

Este Tribunal asumió el conocimiento del asunto mediante Auto del 24 de abril siguiente. Esta decisión ordenó comunicar el inicio del proceso a las autoridades que pudieren tener interés en la decisión, a varias universidades y centros de estudio para que intervinieran en el proceso si lo consideraban oportuno.

Finalmente, ordenó oficiar al Ministerio de Justicia y del Derecho[2], a la Procuraduría Delegada

para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia[3], al Consejo Superior de la Judicatura[4], y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar[5] para que aportaran información relacionada con las medidas adoptadas en el decreto bajo examen.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, la Corte procede a decidir sobre el decreto de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA BAJO EXAMEN

A continuación, se transcribe el texto del Decreto Legislativo objeto de análisis, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 51.286 del 15 de abril de 2020.

"**DECRETO 567 DE 2020**

(abril 15)

Por el cual se adoptan medidas para proteger los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes y se asignan a los procuradores judiciales de familia funciones para adelantar los procesos de adopción, como autoridades jurisdiccionales transitorias, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y el Decreto Ley 417 del 17 de marzo de 2020 «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO:

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 ibídem, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida, se incluyeron las siguientes:

Que el 7 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (o en adelanta (sic) OMS) identificó el Coronavirus COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 9 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud solicitó a los países la adopción de medidas prematuras, con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

Que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró el brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, puesto que a esa fecha se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países, y que, a lo largo de esas últimas dos semanas, el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

Que según la OMS, la pandemia del Coronavirus COVID-19, es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.

Que mediante la Resolución 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena por 14 días de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

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 el estado de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en consecuencia, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que el vertiginoso escalamiento del brote del Coronavirus COVID-19, hasta configurar una pandemia, representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el Coronavirus COVID-19, cuyo crecimiento exponencial es imprevisible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país, que justificó la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas a! 8 de abril, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril, 3.105 personas contagiadas al 15 de abril y ciento treinta y un (131) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 15 de abril de 2020 131 muertes y 3.105 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.291), Cundinamarca (126), Antioquia (301), Valle del Cauca (532), Bolívar (159), Atlántico (95), Magdalena (70), Cesar (32), Norte de Santander (57), Santander (30), Cauca (21), Caldas (43), Risaralda (72), Quindío (49), Huila (55), Tolima (28), Meta (39), Casanare (9), San Andrés y Providencia (5), Nariño (42), Boyacá (31), Córdoba (15), Sucre (1) y La Guajira (1), Chocó (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79,235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696,588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos, (x) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 117.021 fallecidos, (xi) en el reporte número 85 del 15 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.914.916 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 123.010 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 14 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, -hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1.918,138 casos, 123.126 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19, en la parte considerativa señaló, entre otros aspectos: "Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID19. [...] Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario 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".

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación de la enfermedad coronavirus COVID-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones jurisdiccionales por autoridades que dispongan de medios tecnológicos y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación de los servicios que favorecen los derechos imperativos de la niñez.

Que el artículo 3 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 señaló que el Presidente de la República, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa, podrá adoptar medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Que el Presidente de la República de Colombia, mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, ordenó el aislamiento preventivo total a partir de las 23:59 horas del martes 24 de marzo de 2020 hasta el día lunes trece de abril de 2020 a las 0:00 horas.

Que el Presidente de la República de Colombia, mediante el Decreto 531 del ocho de abril de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de 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 causada por la enfermedad coronavirus COVID-19.

Que así las cosas en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa de la enfermedad por coronavirus COVID-19 el Gobierno nacional (sic) ha adoptado medidas de orden público que implican el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, exceptuando de dicha medida, entre otros, a aquellos servidores públicos y contratistas cuyas actividades sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus y para garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

Que las entidades y organismos del Estado deben proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y

principios esenciales estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

Que de conformidad con lo anterior se hace necesario tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

Que mediante Acuerdo PCSJUDA2011517 del 15 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales en todo el país desde el 16 hasta el 20 de marzo de 2020. Por Acuerdo PCSJUDA2011521 del 19 de marzo de 2020 prorrogó la medida de suspensión de términos judiciales del 21 de marzo al 3 de abril de 2020. Así mismo, por Acuerdo PCSJUDA2011526 del 22 de marzo de 2020 prorrogó la medida de suspensión de términos judiciales del 4 al 12 de abril de 2020. Y luego, por Acuerdo PCSJUDA20-11532 de 11 de abril de 2020, prorrogó la suspensión general de términos judiciales hasta el 26 de abril de 2020.

Que este último Acuerdo PCSJUDA20-11532 de 11 de abril de 2020, en su artículo 3, amplió las excepciones a la suspensión de términos judiciales para procesos de adopción únicamente en aquellos casos en los que se haya admitido la demanda.

Que en los procesos de adopción en los que no se ha admitido la demanda, se pone en riesgo los derechos de los niños, niñas y adolescentes en condición de adoptabilidad.

Que en este escenario los niños, niñas y adolescentes en procesos de adopción, cuyos demandas no han sido admitidas, están en un limbo jurídico que constituye la incertidumbre sobre la definición de su situación jurídica, que incumbe la definición de su identidad, la integración a una familia a la que tienen pleno derecho, lo cual se debe lograr a través de un trámite judicial, un debido proceso que garantice sus derechos y la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sobre los demás derechos, atendiendo a su interés superior.

Que el artículo 44 de la Constitución Política asigna a la familia, a la sociedad y al Estado la obligación de asistir y proteger a los niños, las niñas y adolescentes para garantizar su desarrollo armónico e integral, así como el pleno ejercicio de sus derechos. Dicho desarrollo armónico e integral implica la obligación que tiene todas las ramas del poder público del Estado de proteger y garantizar el derecho fundamental a los niños, las niñas y los adolescentes, a tener una familia y a no ser separados de ella, de tal forma que, en cualquier circunstancia se privilegie el interés superior que les asiste y la prevalencia de sus derechos para que cuenten con un entorno de amor y cuidado.

Que el artículo 45 de la Constitución Política establece que los adolescentes tienen derecho a una protección y formación integral, para lo cual el Estado y la sociedad deben garantizar su articulación y participación en los diferentes entornos, siendo el primero de ellos la familia como núcleo fundamental que los proteger (sic) de forma integral.

Que la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Colombia a través de la Ley 12 de 1991, en su artículo 20 contempla a la familia como un grupo fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, en particular de los menores de edad, además de exigir el deber de los Estados de velar por la protección y el cuidado de los niños, las niñas y adolescentes, siendo la adopción una de esas salvaguardias que les permita tener una familia garante de sus derechos.

Que los artículos 8, 9 y 10 de la Ley 1098 de 2006 -Código de la Infancia y Adolescencia- consagran los principios que rigen el actuar sustancial y procedimental de la protección a la niñez colombiana. Precisamente el artículo 8 ibidem, establece como interés superior de los niños, niñas y adolescente el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultanea (sic) de todos sus derechos humanos, que son universales, prevalentes interdependientes. Por otra parte, el artículo 9 consagra la prevalencia de los derechos en todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, niñas o adolescentes, en espacial (sic) si existen conflicto (sic) entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona. De allí que, en todo acto o decisión administrativa y judicial, deben prevalecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, aplicando las normas que les sean más favorables para proteger sus garantías fundamentales, sumado a que las autoridades públicas y privadas en sus actuaciones deben dar cumplimiento al principio de corresponsabilidad para que los niños, las niñas y adolescentes cuenten con la atención y el cuidado debido, en tanto son sujetos de especial protección constitucional.

Que la institución de la adopción es por excelencia una medida de protección de carácter permanente orientada al efectivo restablecimiento de los derechos de los menores de edad para que, a través de la inserción en una familia garante, se puedan proteger la totalidad de sus derechos cuando el núcleo familiar de origen sea vulnerador o amenazados (sic) de tales derechos. De esta forma la adopción busca, con la suprema vigilancia del Estado, establecer de manera irrevocable la relación paterno filial entre personas que no la tienen por naturaleza.

Que, a su turno, la Ley 1098 de 2006 señala en sus artículos 73 y 124, que el trámite para la adopción en Colombia cuenta con dos grandes etapas que se complementan entre sí: (i) una administrativa, a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y que se surte a través de los defensores de familia; y, (ii) una judicial, que se adelanta ante las autoridades judiciales de familia dispuestas en el territorio nacional según el domicilio de la persona o entidad a cuyo cargo se encuentra el menor de edad.

Que de acuerdo con la Observación General No. 14 del Comité de los Derechos del Niño, el Estado tiene la obligación de tener en cuenta el interés superior del niño en todas las instituciones, incluidos los órganos legislativos, administrativos y tribunales. Respecto de estos últimos dispone que en los procedimientos de adopción, entre otros, "[...] los tribunales deben velar por que el interés superior del niño se tenga en cuenta en todas las situaciones y decisiones, de procedimiento o sustantivas, y han de demostrar que así lo han hecho efectivamente".

Que el artículo 4 de la Ley 137 de 1994 dispone que de conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles, entre otros, la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. En este orden, resulta imperioso establecer un mecanismo que permita en el estado de emergencia garantizar los derechos de los niños en condición de adoptabilidad a tener una familia.

Que ante la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sobre los demás derechos, atendiendo a su interés superior, es necesario aplicar el artículo 21 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, 137 de 1994, mediante la cual se regulan las facultades atribuidas al Gobierno durante el estado de emergencia, económica, social y ecológica, prevé que en el evento de que no haya jueces o estos no puedan cumplir con su función judicial, el Gobierno Nacional al amparo del decreto de la declaratoria de emergencia, podrá determinar que autoridades civiles ejecutivas ejerzan tales funciones judiciales, las que deben ser clara y específicamente establecidas, sin que incluya la posibilidad de investigar o juzgar delitos, y que sus decisiones puedan ser revisadas por un órgano judicial.

Que el proceso de adopción ante los juzgados de familia, regulado en los artículos 124 a 126 del Código de Infancia y Adolescencia, es un proceso que puede surtirse muy rápidamente, pudiendo resolverse en los 10 días hábiles siguientes a la admisión de la demanda y si fuere necesario decretar pruebas, las mismas deberán practicarse en un plazo adicional máximo de 10 días, vencido el cual se dictará sentencia.

Que dicho proceso jurisdiccional al no poder adelantarse por los funcionarios de la rama judicial, jueces de familia, y en garantía del interés superior de niños, niñas y adolescentes y de sus derechos prevalentes y preferentes, procede la excepcionalidad de investir de funciones jurisdiccionales pro tempore a autoridades civiles administrativas, facultad también autorizada por el artículo 116 Constitucional.

Que en materia de protección de los derechos de la familia, por mandato constitucional y legal, los procuradores judiciales de familia son, por antonomasia, los garantes de los derechos de la infancia, los que además reúnen las mismas exigencias para ser funcionarios judiciales -jueces y magistrados-, tanto que la misma ley les ha otorgado funciones jurisdiccionales en materia de conciliación en ejercicio de la potestad que otorga el artículo 116 constitucional.

Que dado lo anterior, puede inferirse que en los procuradores judiciales de familia confluye la experiencia, el conocimiento jurídico y funcional en materia de adopciones, lo que hace procedente, en estos momentos de crisis, la radicación en su cabeza de la potestad jurisdiccional de conocer del proceso de adopción por la temporalidad que fije el estado de emergencia, en los casos en que la demanda no ha sido admitida o en los nuevos casos que lleguen a presentarse.

Que la resolución que emita el procurador de familia que decrete la adopción, tendrá las mismas formalidades y efectos de una sentencia judicial.

Que según Sentencia proferida por la Sección Segunda del honorable Consejo de Estado el 16 de noviembre de 2018 y Auto 480 de 2017 dictado por la honorable Corte Constitucional, la "perpetuatio jurisdictionis" es una garantía de inmodificabilidad de la competencia judicial, en virtud del principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual obliga a las autoridades judiciales continuar con el trámite de los expedientes que se encuentran en su despacho, desde la admisión de la demanda y hasta la culminación de los mismos incluso si se presentan modificaciones procesales sobre la competencia en el trascurso del proceso.

Que por ello los procuradores judiciales de familia serán competentes hasta terminar los procesos de adopción frente a los cuales estos procuradores ya hayan proferido admisión, en los términos del presente decreto.

Que la competencia judicial debe recaer en un equipo con pleno conocimiento y experiencia en materia de adopciones, por lo tanto la Procuraduría General de la Nación, procederá a la designación de los procuradores judiciales de familia que lo integrarán, a quienes se les investirá de la función jurisdiccional, mediante resolución, quienes no podrán ejercer la función de ministerio público mientras ejerzan las funciones jurisdiccionales que se les asignen, dentro de este tipo de procesos.

Que la designación de la calidad de procurador judicial de familia con funciones jurisdiccionales no conlleva la modificación de su condición laboral y tendrá vigencia por el mismo lapso, en el que se mantenga la imposibilidad de las autoridades judiciales de tramitar aquellos procesos de adopción, en los que no se ha admitido la demanda y que se mantenga la suspensión de términos en los referidos asuntos.

Que la organización y coordinación de este equipo de trabajo y su ubicación en el territorio nacional, así como, la diferenciación de la función judicial y de ministerio público, deberá estar a cargo de la procuraduría delegada para la defensa de los derechos de la Infancia, la adolescencia y la familia a la que deberá autorizársele para el efecto.

Que todos los procesos y procedimientos a los que se refiere el presente decreto pueden adelantarse en su mayor parte de manera virtual, en consecuencia, disponer su tramitación no afecta la finalidad ni la esencia de las medidas encaminadas a enfrentar el flagelo de la pandemia, ni expone a los servidores públicos ni a la ciudadanía en general, a riesgos de contagio o diseminación del virus.

Que se debe garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar los servicios que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garanticen el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado, y por tanto, deben establecerse los mecanismos virtuales para tramitar los procesos de adopción que no han sido admitidos, o los nuevos que llegaren a presentarse para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Funciones jurisdiccionales. Investir de funciones jurisdiccionales a los procuradores judiciales de familia que para el efecto designe el Procurador General de la Nación, para conocer de los procesos de adopción excluidos del levantamiento de la suspensión de términos dispuesta en el Acuerdo PCSJUDA20-11532 del 11 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, específicamente, para procesos de adopción en los que no se ha admitido la demanda o aquellos nuevos que se pretendiera adelantar, conforme a lo previsto en los artículos 124 a 126 del Código de la Infancia y la Adolescencia y demás disposiciones legales aplicables y de conformidad con los aspectos de procedimiento del Código General del Proceso.

Dicha competencia se ejercerá por el término en que se mantenga vigente la suspensión de términos para los juzgados de familia dispuesta por el Consejo Superior de la Judicatura en los procesos de adopción.

Parágrafo 1.- Los procuradores judiciales de familia designados no podrán ejercer simultáneamente la función de ministerio público dentro de los procesos de adopción que se encuentren bajo su conocimiento, ni podrán conocer de asuntos a los que previamente se les hubiese vinculado o relacionado con los niños, niñas o adolescentes adoptivos.

Parágrafo 2.- Los procuradores judiciales de familia que sean designados, quedarán investidos de funciones jurisdiccionales transitorias, sin que ello implique la modificación de su estatus laboral ni salarial.

Parágrafo 3.- En virtud del principio perpetuatio jurisdictionis, los procuradores judiciales de familia adelantarán y llevarán hasta su culminación todos los procesos cuya admisión haya sido proferida en el término establecido en el presente artículo.

Una vez sea levantada la suspensión de términos por parte del Consejo Superior de la Judicatura en relación con los procesos de adopción, estos serán remitidos a los jueces de familia, siempre y cuando no se hubiese proferido auto admisorio de la demanda.

Artículo 2. Trámite digital. Presentada la demanda de adopción en el correo electrónico que disponga la Procuraduría General de la Nación, se asignará un número de registro y por reparto, se repartirá a un procurador judicial de familia del grupo de adopciones, quien adelantará el respectivo proceso previsto en los artículos 124 a 126 del Código de Infancia y Adolescencia y notificará su admisión por estado a los interesados. El auto admisorio de la demanda será publicado por los medios virtuales que defina la Procuraduría General de la Nación, con la reserva respectiva, y se notificará al defensor de familia y al agente del ministerio público designados para tal fin por el medio que se considere más expedito; el procurador judicial tendrá idénticas facultades a las previstas para los jueces y procederá a emitir sentencia dentro del término otorgado para ello.

Parágrafo La notificación personal de la sentencia a los padres adoptantes y la expedición de copias auténticas se realizará en las direcciones regionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, del país, para lo cual el procurador judicial de familia remitirá al respectivo director la documentación necesaria con la certificación de trazabilidad que de garantía de su autenticidad, para lo cual se adaptarán las aplicaciones tecnológicas necesarias para tal fin.

Artículo 3. Demandas sin admisión. Para las demandas de adopción presentadas ante los juzgados de familia, que no fueron admitidas antes de la suspensión de términos judiciales prevista por el Consejo Superior de la Judicatura, el juez de familia deberá en un término perentorio de (2) dos días hábiles a partir de la publicación del presente decreto, entregar el expediente completo a la subdirección de adopciones del ICBF, quien a su vez remitirá el expediente electrónico, al día siguiente a su recibo, a la Procuraduría General de la Nación al correo que esta entidad disponga, para adelantar el trámite de que trata el artículo segundo del presente decreto. Si lo anterior no se cumpliere, el ICBF podrá radicar nuevamente el expediente ante la Procuraduría General de la Nación y procederá al archivo del expediente en el despacho judicial.

Artículo 4. Revisión Judicial. En caso de haberse presentado oposición en cualquier etapa del proceso, el procurador judicial que lo esté adelantando lo suspenderá y lo remitirá al juez de familia competente al día hábil siguiente al levantamiento de los términos judiciales que ordene el Consejo Superior de la Judicatura, para que continúe con su trámite.

En caso se (sic) haberse dictado decisión que ponga fin al proceso y contra ella se presente recurso de apelación, el mismo será resuelto en el efecto suspensivo por el Tribunal Superior del Distrito Judicial donde se encuentre el niño, niña o adolescente del respectivo proceso.

Artículo 5. Coordinación. La Procuraduría General de la Nación impartirá instrucciones para la debida atención por medios electrónicos y para hacer operativo el presente decreto, en garantía de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, en proceso de adopción.

Artículo 6. Notificaciones. Las resoluciones proferidas y ejecutoriadas por los procuradores judiciales de familia, serán comunicadas a la Registraduría Nacional del Estado Civil por correo electrónico para lo de su competencia, relacionadas con la inscripción en el registro civil y al Ministerio de Relaciones Exteriores para la expedición de pasaporte, cuando a ello haya lugar. Levantadas las restricciones de atención al público se remitirán en medio físico.

Artículo 7. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y modifica todas las disposiciones legales que le sean contrarias durante su vigencia.

PUBLÍQUESE, Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá D.C., a los (sic) 15 de abril de 2020

(Siguen firmas del señor Presidente de la República y todos los ministros)

III. INTERVENCIONES[6]

Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que declare la EXEQUIBILIDAD del Decreto Legislativo 567 de 2020 (en adelante DL 567).

Luego de hacer referencia a las consideraciones del Decreto 417 de 2020 (en adelante DL 417 de 2020), por el cual se declaró el estado de emergencia como consecuencia de la pandemia generada por la enfermedad COVID-19, afirmó que la Rama Judicial también ha adoptado medidas para enfrentar la crisis.

Indicó que mediante los Acuerdos PCSJUDA2011517 del 15 de marzo, PCSJUDA2011521 del 19 de marzo y PCSJUDA2011526 del 22 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura (en adelante CSJUD) suspendió los términos judiciales en todo el país desde el 16 de marzo hasta el 12 de abril de 2020. Asimismo, que por medio de Acuerdo PCSJUDA20-11532 del 11 de abril de 2020, contempló excepciones a la suspensión de términos, entre ellos, los procesos de adopciones, cuyas demandas hubieren sido admitidas. No obstante, mantuvo suspendidas actuaciones en aquellos casos en los que no se hubiere proferido auto admisorio.

Posteriormente, la interviniente presentó el contenido del decreto sub examine y señaló que cumple los requisitos formales y materiales desarrollados por la jurisprudencia constitucional para verificar la validez de este tipo de normas.

En cuanto a la satisfacción de las condiciones de forma, sostuvo que el decreto fue expedido en desarrollo y durante la vigencia del DL 417 de 2020; se encuentra suscrito por el Presidente de la

República y por todo su gabinete; se profirió dentro de la vigencia del estado de emergencia; está debidamente motivado y sus medidas se extienden a todo el territorio nacional.

Sobre el cumplimiento de los requisitos sustanciales, precisó lo siguiente:

(i) Existe relación directa y concreta entre las consideraciones del decreto y las medidas dictadas, pues en aquellas se expresaron las razones fácticas y jurídicas que justificaban su expedición (conexidad interna). Sobre este asunto, indicó que la decisión del CSJUD de excluir del levantamiento de la suspensión de términos los procesos de adopción cuya demanda no hubiese sido admitida o aun no hubiese sido radicada, pone en riesgo los derechos de los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) y restringe el mecanismo judicial a través del cual se adelanta la adopción. Esto justificaba que, en aplicación del artículo 21 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción (en adelante LEEE), el Ejecutivo otorgara funciones jurisdiccionales a los procuradores judiciales de familia para adelantar esos procesos durante el tiempo que se mantuvieran suspendidos los términos.

Además, las medidas contempladas en los parágrafos 1º, 2º y 3º del artículo 1º del decreto tienen la finalidad de proteger el derecho al debido proceso y garantizar que el ejercicio de la función de Ministerio Público sea realizado de forma independiente en los casos de competencias ejercidas en virtud del artículo 116 superior.

Asimismo, concluyó que existe una relación entre las medidas contempladas en el decreto y la atención de la emergencia y sus efectos, estos últimos anunciados en el DL 417 de 2020 (conexidad externa). En efecto, las previsiones del CSJUD (en virtud de la autorización que le dio el mismo ordenamiento de flexibilizar el deber de atención personalizada al usuario) implicaron una restricción de los derechos de los NNA a tener una familia pues "(...) los niños que estaban próximos a ser adoptados en razón a la finalización del trámite administrativo, se les restringió? -en razón de la pandemia- el acceso al trámite judicial que finaliza el proceso". Por eso, las acciones adoptadas buscan solucionar los graves efectos que la pandemia ha generado en el procedimiento judicial de adopción.

(ii) Satisface el requisito de finalidad porque las medidas objeto de control están encaminadas a mitigar el impacto de las previsiones de aislamiento y distanciamiento social en la jurisdicción de familia y, consecuentemente, en los derechos de los NNA.

(iii) Cumple la exigencia de necesidad porque las previsiones del decreto son indispensables para restablecer los derechos de los NNA que quedaron en un limbo porque no cuentan con un trámite judicial que les permitiera definir su situación de adoptabilidad y gozar del derecho a tener una familia. Concretamente, el DL 567 satisface la necesidad jurídica por varias razones:

En primer lugar, porque es imperativo restablecer la vigencia de los derechos de los NNA a la protección por parte de su familia y de la sociedad, y de las garantías judiciales para protegerlos[7]. Estas garantías son intangibles[8], por lo que no podían ser suspendidas en estados de excepción, conforme a lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 214 superior.

La Corte Constitucional ha señalado que "(...) impedir o dificultar la conformación de un núcleo familiar equivale a originar una situación de desarraigo que puede afectar, de manera significativa, no solo el derecho a construir la propia identidad sino otros, que le son conexos, como el de gozar de la libertad para optar entre distintos modelos vitales"[9]. Igualmente, en relación con las medidas a adoptar frente al COVID-19, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) instó recientemente a los Estados a tomar acciones urgentes en

aquellos casos en que los NNA no cuenten con cuidados familiares y de apoyo.

Por eso, la necesidad de tomar medidas jurídicas ante un escenario en que "(...) muchos niños podrían perder la oportunidad de ser acogidos por una familia, muchos de ellos de difícil adoptabilidad, sin que pudiese preverse el tiempo en que tardaría el Consejo Superior de la Judicatura en levantar la suspensión de acuerdo a las capacidades institucionales para continuarlos sin riesgo de contagio para los usuarios y los servidores judiciales".

En segundo lugar, porque existe una insuficiencia de mecanismos ordinarios. Las medidas adoptadas por el CSJUD, en ejercicio de sus facultades legales y constitucionales, dejaron a los jueces de familia sin la posibilidad de continuar con los procesos de adopción en los que no se hubiese proferido admisión y en relación con los nuevos que llegaren a presentarse. Además, la potestad de levantar términos suspendidos por el CSJUD otorgada por el DL 469 de 2020 era facultativa, por lo que el Ejecutivo no podía emplearla.

Esta insuficiencia de mecanismos ordinarios para proteger los derechos de los NNA fue advertida por el Ministerio de Justicia y del Derecho en el documento en que recomendó al CSJUD reanudar los procesos de adopción, y en las peticiones remitidas por la PGN a esa entidad y a los jueces de familia en las que les solicitó que continuaran con los procesos de adopción, tal y como lo señala el Ministerio en su informe. Por esta razón, el Ejecutivo adoptó las medidas del DL 567, con el fin de remover los mencionados obstáculos dentro del trámite judicial de adopción.

En tercer lugar, porque el DL 567 cumple los requisitos consagrados en el artículo 21 de la LEEE para atribuir funciones judiciales a "autoridades civiles ejecutivas". Lo anterior, debido a que se demostró que: (a) los jueces no podían cumplir con sus funciones judiciales en razón de la gravedad de las situaciones generadas por el COVID-19; (b) la medida fue adoptada por el Ejecutivo a través de un DL; (c) la normativa determino? que la "autoridad civil ejecutiva" que cumpliría funciones judiciales serían los procuradores judiciales de familia[10]. Indicó que son autoridades cuyas calidades profesionales, experiencia y competencias constitucionales[11] permitían garantizar de la mejor manera los derechos de los NNA; (d) dichas autoridades no ejercen funciones relacionadas con la investigación y el juzgamiento de delitos; y (e) las providencias que se dicten podrán ser apeladas ante un órgano judicial[12]. Esta previsión garantiza el debido proceso y los derechos de la familia biológica, pues, en caso de oposición, su situación será definida por un juez en tiempos de normalidad.

(iv) El decreto también satisface el criterio de proporcionalidad. Explicó que, ante la colisión de principios que se presentaba en este caso, se debía "(...) ponderar el derecho fundamental del niño a tener una familia por encima de cualquier otra circunstancia y adoptar la medida menos lesiva para garantizar este derecho". En efecto, la suspensión de términos que decretó el CSJUD afectó los procesos de adopción en curso. Por eso, expresó que era necesario garantizar la prevalencia del interés superior de los NNA en todas las actuaciones administrativas y judiciales[13] y su derecho a tener una familia.

De otro lado, porque la medida excepcional del decreto guarda proporcionalidad con los hechos que busca conjurar, pues el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a los procuradores judiciales de familia fue delimitado por el término en que se mantuviera vigente la suspensión términos dispuesta por el CSJUD en los procesos de adopción. Además, porque el artículo 4º del decreto contempló la "revisión judicial" de los casos en los cuales exista oposición. Por el contrario, la medida de suspensión parcial decretada por el CSJUD "(...) estableció una

comparación entre sujetos que es marcadamente inconstitucional, innecesaria y desproporcionada, en la medida que todos los niños, las niñas y adolescentes tienen derecho a que se les garantice una familia, sin que se les pueda clasificar por una condición procesal".

(v) Respecto del criterio de incompatibilidad, la interviniente afirma que el decreto no suspende, modifica o deroga leyes ordinarias, sino que busca garantizar el acceso a la justicia en todos los casos en que se inicie un proceso judicial de adopción.

(vi) Por último, señala que el DL 567 también cumple los requisitos de no discriminación, ausencia de arbitrariedad[14] y de intangibilidad. Efectivamente, ninguna de sus medidas establece un trato diferenciado por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar. De la misma manera, no limita ni suspende derechos o libertades fundamentales, no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, no suprime ni modifica los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento, y tampoco desmejora los derechos sociales de los trabajadores.

Informe del Ministerio de Justicia y del Derecho

La intervención de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, anexó el 'Informe del Ministerio de Justicia y del Derecho, sobre la solicitud del punto quinto de la parte resolutiva del Auto del 24 de abril de 2020' suscrito por la Viceministra de Promoción de la Justicia. Este documento responde a los interrogantes formulados por esta Corte así:

En primer lugar, indicó que desconoce las razones por las cuales el CSJUD suspendió el trámite de los procesos de adopción en los casos en los que no se había proferido auto admisorio y respecto de aquellas nuevas demandas que llegaran a presentarse. Manifestó que no conoce los motivos por los que no asignó dicha competencia a los Tribunales ni el fundamento para no considerar que el trámite de adopción fuera adelantado a través de medios virtuales.

Recordó que, en virtud de los artículos 257, numeral 3º, de la Constitución y 85 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (en adelante LEAJ) y con el objeto de tomar medidas para hacer frente al COVID-19, el CSJUD suspendió los términos judiciales en todo el país desde el 16 de marzo hasta el 12 de abril de 2020[15].

De igual modo, informó que el 8 de abril de 2020 el Ministerio de Justicia y del Derecho remitió al CSJUD un documento en el que le recomendó la reanudación de los procesos de adopción[16]. Además, tuvo conocimiento de las peticiones que realizó la Procuraduría General de la Nación (en adelante PGN) al CSJUD y a algunos jueces de familia[17] para que adelantaran estos trámites judiciales. Adicionalmente, explicó que la PGN, al advertir que la suspensión de términos afectaba gravemente el normal desarrollo de los procesos de adopción de sujetos de especial protección, remitió comunicación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante ICBF) y al CSJUD el 18 de marzo de 2020.

La Viceministra agregó que el mismo 8 de abril, el CSJUD le manifestó a la Directora de Protección del ICBF que "(...) no es dable considerar excepciones individuales pues se abriría la puerta a múltiples eventuales reclamaciones por violación al derecho a la igualdad"[19] pero que, sin embargo, sesionarían nuevamente para evaluar la posible extensión de las excepciones.

Explicó que, posteriormente, el CSJUD profirió el Acuerdo PCSJUDA20-11532 del 11 de abril de 2020, en el cual prorrogó la suspensión de términos y contempló excepciones a la suspensión de términos, entre ellas, la de las adopciones cuyos procesos hubieren sido admitidos. Por esta

razón, los jueces de familia no pudieron continuar con asuntos en los que no se había proferido auto admisorio ni con aquellos nuevos procesos de adopción que llegaren a presentarse.

Sostuvo que esta situación limitó los derechos de los NNA y los mecanismos judiciales para garantizarlos. En efecto, la suspensión de términos en los procesos de adopción, si bien se enmarcaba en las medidas de prevención del contagio, implicaba la restricción de un derecho intangible en los términos del artículo 4º de la LEEE, norma que remite al artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH).

Señaló que, por estas razones, el Ejecutivo debía remover los obstáculos que impidieran el pleno goce de los derechos de los NNA a tener una familia y a contar con el mecanismo judicial que los materializara durante la emergencia. La Viceministra precisó que, pese a que otros decretos legislativos permitieron que corporaciones judiciales levantaran algunos términos suspendidos por el CSJUD (DL 469 de 2020), tal potestad era facultativa –como lo ha exigido la Corte Constitucional en casos similares (Sentencia C-492 de 2017[20])– por lo que no podía el Ejecutivo imponer un levantamiento de términos.

La interviniente manifestó que, en este contexto, el Presidente vio la necesidad de emplear la facultad consagrada en el artículo 21 de la LEEE e investir de funciones jurisdiccionales a los procuradores judiciales de familia que designe el Procurador General de la Nación para conocer de los procesos de adopción excluidos de la suspensión de términos. En efecto, estos funcionarios reúnen las mismas exigencias para ser jueces y magistrados y la ley les ha otorgado funciones jurisdiccionales en materia de conciliación con base en el artículo 116 superior (Sentencia C-1121 de 2005). Además, cuentan con la experiencia específica en adopciones.

En relación con las razones por las que los Tribunales competentes no podían asumir las funciones correspondientes, sostuvo que, con base en la autonomía e independencia de la Rama Judicial, el competente para la habilitación de funciones y de términos judiciales en cabeza de los Tribunales y jueces de familia es el CSJUD. De igual forma, indicó que el Ministerio formuló ante el CSJUD un documento de iniciativas, invitándolos a buscar alternativas para reanudar los términos en dichos procesos.

Por último, adujo que en dicho documento también aconsejó al CSJUD sobre la utilización de medios virtuales y digitales para reanudar los procesos de adopción y que desconoce las razones por las cuales no se habilitaron dichas herramientas para esos asuntos. Por eso, decidió investir transitoriamente a los procuradores judiciales para que, a través de los medios virtuales y digitales, adelanten estos procesos, pues "(...) dicha entidad contaba con la infraestructura digital para asumirlos".

Informe del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

La intervención de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, anexó el "Informe del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar sobre la solicitud del punto octavo de la parte resolutiva del Auto del 24 de abril de 2020", suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esa entidad.

El ICBF manifestó que dio cumplimiento a lo ordenado por el DL 567, para lo cual realizó reuniones con la PGN para establecer la ruta que diera cumplimiento al proceso dispuesto en la ley para las adopciones. Entre las medidas implementadas, establecieron un correo electrónico para recibir los expedientes de los procesos de adopción que se encontraban sin admitir.

Conforme a lo anterior, informó que, en cumplimiento del artículo 3º del DL 567, las autoridades judiciales remitieron quince expedientes al ICBF que fueron trasladados a la PGN. En tal sentido, aportó una tabla donde consta la siguiente información de cada uno de ellos: (i) radicado judicial, (ii) fecha de ingreso al ICBF; (iii) fecha de remisión a la PGN, (iv) juzgado y (v) etapa del proceso. Aclaró que estos expedientes corresponden a actuaciones que habían sido radicadas antes de la suspensión de términos decretada por el CSJUD y repartidas a las autoridades judiciales, pero que aún no habían sido admitidas.

Igualmente, indicó que recibió un expediente fuera del término perentorio de dos días señalado en el DL 567 y "se encuentra radicado ante Procuraduría General de la Nación".

Consejo Superior de la Judicatura

La entidad solicitó a la Corte que declare la INEXEQUIBILIDAD del DL 567. En su intervención, respondió a las preguntas formuladas por esta Corporación y planteó las razones de inconstitucionalidad del decreto bajo examen.

La autoridad señaló que ha expedido diversos actos para garantizar que la suspensión de términos en la Rama Judicial ocurra únicamente de manera excepcional y destacó las circulares número: (i) 6 del 12 de marzo de 2020, a través de la cual precisa las medidas administrativas funcionales y laborales mientras dura la emergencia sanitaria; (ii) 10 del 25 de marzo de 2020 que da instrucciones para el pago de los títulos de alimentos a través de una plataforma electrónica; (iii) 11 del 31 de marzo de 2020, con la que fijó las pautas para el correcto y preferente uso de las herramientas tecnológicas para apoyar a los servidores de la Rama Judicial; (iv) 15 del 16 de abril de 2020, que estableció el protocolo para el manejo de documentos y expedientes físicos en las sedes y la posibilidad de su retiro; y (v) 17 del 29 de abril de 2020, mediante la cual amplió la posibilidad del pago de títulos mediante una plataforma electrónica en asuntos distintos del pago de alimentos.

Resaltó que actualmente ejecuta una agenda de formación coordinada entre la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla", el Centro de Documentación Judicial -CENDOJ- y la Unidad de Informática de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, para capacitar virtualmente a los servidores judiciales sobre el uso de los recursos tecnológicos proporcionados por la Rama Judicial y trabajar de manera remota.

Luego, se pronunció sobre las preguntas planteadas por esta Corporación en los siguientes términos:

En primer lugar, explicó que el Acuerdo PCSJUDA20-11532 del 11 de abril de 2020 exceptuó de la suspensión de términos los procesos de adopción en los que se hubiera admitido la demanda porque en estos casos hay certeza sobre el cumplimiento de los requisitos formales exigidos, lo que garantiza que las solicitudes puedan ser llevadas hasta su finalización. Además, ya se ha agotado el traslado de la demanda y, en general, se cuenta con los documentos necesarios para continuar y proferir una decisión de fondo.

En segundo lugar, precisó las razones por las que los jueces competentes no podían admitir las demandas presentadas y las que llegaran a presentarse para continuar con los procesos. Adujo que, en estos casos, para la admisión de la demanda los jueces solicitan que se les remita todo el expediente administrativo del NNA[21]. En concordancia con la necesidad de esas pruebas, afirmó que para la fecha de la expedición del Acuerdo PCSJUDA20-11532 no se tenía acceso a los expedientes digitalizados de los NNA, ni se había coordinado la actuación de las autoridades

que deben intervenir en estos procesos, como los defensores de familia, durante la vigencia del aislamiento preventivo obligatorio. Igualmente, resaltó que la Procuraduría General de la Nación actúa como parte en el proceso de adopción en la etapa administrativa y judicial, por lo que tiene la facultad de solicitar pruebas al juez cuando considere que no se garantizan los derechos del NNA y puede apelar la decisión.

Expresó que, para la fecha de expedición del acuerdo en mención, el CSJUD estaba en capacitaciones para los servidores judiciales en las herramientas colaborativas para apoyar virtualmente los procesos, y en la entrega de los elementos de bioseguridad para los servidores que debían acudir a las sedes. En tercer lugar, identificó los procesos remitidos al ICBF para ser enviados a la Procuraduría en virtud del artículo 3° del decreto bajo examen.

De otra parte, expuso los argumentos por los que considera que la normativa analizada debía ser declarada inexequible. Resaltó que la adopción está regulada en el Código de Infancia y Adolescencia (en adelante CIA) como una medida de protección que se realiza bajo la suprema vigilancia del Estado en dos etapas: la primera, administrativa ante el ICBF y la segunda, jurisdiccional ante el juez de familia. En estas dos fases el procurador de familia actúa como parte del proceso. Por lo tanto, la garantía de imparcialidad del funcionario judicial en la protección de los derechos de los NNA no se concreta cuando se entrega a los procuradores el rol de juez y parte, y se sustrae al funcionario judicial de la protección de los derechos de los menores de edad en el trámite de adopción.

Por otro lado, señaló que el decreto bajo examen atribuyó funciones jurisdiccionales a un órgano de control que no pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público, circunstancia que desconoce el artículo 21 de la LEEE. Afirmó que la suspensión de términos decretada por el CSJUD no determinó que los jueces de familia existentes se encontraran en imposibilidad de ejercer sus atribuciones, sino que las ejercieran de manera diferente y restringida temporalmente, mientras se generaban las condiciones para activar los trámites judiciales de forma segura en medio de las circunstancias impuestas por el COVID-19.

Por último, adujo que no se advierte una relación directa y específica de la medida tomada en el decreto bajo estudio (investir de facultades judiciales a los procuradores para fallar adopciones) con la crisis o con la necesidad de evitar la extensión de sus efectos. En consecuencia, a su juicio, el decreto también vulnera el inciso 3° del artículo 215 de la Constitución.

Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá

La Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá[22] planteó argumentos orientados a demostrar la INCONSTITUCIONALIDAD de la normativa en estudio, aunque no presentó ninguna solicitud.

La autoridad judicial indicó que con la expedición del Acuerdo PSCJA20-11546 del 25 de abril de 2020, que restableció las facultades de los jueces para conocer de todos los procesos de adopción, el CSJUD atendió de manera oportuna y diligente las observaciones que, desde distintos sectores, se expresaron sobre la inconstitucionalidad e inconveniencia del Decreto 567.

Precisó que el 24 de abril del año en curso le envió una comunicación al CSJUD en la que señaló -y ahora lo reitera en esta sede- que el DL 567 contradice el artículo 116 de la Constitución, pues la Procuraduría no ejerce función jurisdiccional en el país. Además, afirmó que la asignación de la competencia judicial a la PGN tiene el agravante de prescindir de cualquier vigilancia institucional, pues el órgano de control para el efecto se convierte en juez y parte en el proceso.

Manifestó que las competencias asignadas a la PGN desnaturalizan la división funcional del Estado Social de Derecho, la independencia de las Ramas del poder público, los controles al ejercicio de la función pública, y desconocen los derechos fundamentales porque las medidas no logran la protección buscada, pues no existiría control público sobre la suerte de los niños adoptados por este mecanismo.

Finalmente, destacó que la motivación del decreto no corresponde a la realidad, pues los funcionarios judiciales manifestaron su disposición para utilizar medios virtuales y resolver los asuntos atribuidos a su competencia, tal y como se tramitan las acciones constitucionales, habeas corpus y pago de alimentos, entre otros. Todo lo anterior, con base en la habilitación laboral dispuesta a título de excepción por el CSJUD.

Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, Adolescencia, la Familia y las Mujeres

La Procuradora Delegada solicitó declarar la EXEQUIBILIDAD el Decreto Legislativo 567 de 2020.

La interviniente afirmó que, en virtud de la LEEE, el Gobierno no puede limitar derechos intangibles y, por tal razón, adoptó la medida bajo examen, pues busca proteger la familia y los derechos prevalentes de los NNA. Igualmente, sostuvo que no se podían suspender los trámites judiciales indispensables para la garantía de dichos intereses, de ahí que el DL 567 cumpla con la finalidad de proteger los derechos de los NNA. En efecto, no había jueces de familia ni promiscuos en funciones, ante la suspensión generalizada de términos dispuesta por el CSJUD.

Por otro lado, sostuvo que para dar cumplimiento a la disposición objeto de estudio, el Procurador General de la Nación expidió la Resolución 172 del 16 de abril de 2020, mediante la cual designó a distintos procuradores judiciales de familia para cumplir las funciones que establece el decreto. Afirmó que esa Procuraduría Delegada expidió la Resolución 01 del 17 de abril de 2020, que designó a los procuradores judiciales que cumplirían con las atribuciones en mención.

Por último, en respuesta a la solicitud formulada en esta sede, afirmó que mientras estuvo vigente el decreto, se repartieron 31 demandas a procuradores judiciales. De las cuales 27 fueron inadmitidas, 3 admitidas y 1 rechazada. Por otro lado, afirmó que no se repartieron 5 demandas por haber perdido competencia. Finalmente, resaltó que se expidieron en total 27 sentencias: 18 en procesos nacionales y 9 en procesos internacionales.

Academia Colombiana de Jurisprudencia

El académico designado[23], solicitó a la Corte que declare la INEXEQUIBILIDAD del DL 567 por considerar que vulnera los artículos 13, 28 y 277 de la Constitución al dar un tratamiento diferente a los NNA en procesos de adopción y favorecer a adoptantes extranjeros; otorgar el rol de juez y parte a la PGN; y asignarle funciones judiciales de forma arbitraria. Además, porque las medidas no contribuyen a conjurar el COVID-19 y el decreto asume que, debido a la pandemia, los jueces no pueden ejercer sus funciones en todos los procesos de adopción. Agregó que, en virtud del Acuerdo del CSJ PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, el Procurador General de la Nación debería devolver los procesos recibidos a los jueces de familia.

Universidad Externado de Colombia

El Departamento de Derecho Procesal solicitó a la Corte que declare la INEXEQUIBILIDAD del DL 567, con base en los siguientes argumentos:

En primer lugar, el DL 567 no tiene una relación directa con la declaratoria del estado de emergencia que le dio origen. En efecto, no cumple las exigencias de los incisos 1º y 2º del artículo 215 superior, pues lo que pretende es "(...) dar solución a la parálisis de la administración de justicia en la especialidad de familia y de ninguna manera está encaminada a conjurar la grave calamidad pública que enfrenta el país".

En segundo lugar, resulta contrario a la Carta atribuir funciones jurisdiccionales a los procuradores judiciales de familia, pues por ser parte de un órgano de control, no integran las categorías previstas en el artículo 116 superior.

En tercer lugar, la asignación de funciones jurisdiccionales a los procuradores de familia para tramitar los procesos judiciales de adopción[24], desconoce el precedente de la Sentencia C-1159 de 2008[25], pues esta labor implica la toma de decisiones jurisdiccionales, como son "(...) la admisión de la demanda y su trámite hasta la sentencia, lo que conlleva la constitución, modificación o extinción del estado civil de menores, por parte de quien no puede hacerlo, al no estar habilitado por el Artículo 116 de la Constitución Política". Además, que los procuradores de familia hagan parte de una estructura jerárquica, no ofrece las garantías de imparcialidad e independencia propias de los actos jurisdiccionales.

En cuarto lugar, aunque la intención del parágrafo 1º del artículo 1º del decreto es lograr la separación de las funciones que desempeñarían los procuradores de familia: (i) como Ministerio Público y (ii) como jueces, la estructura jerárquica a la que pertenecen, no permite garantizar los principios de imparcialidad e independencia. Tampoco se garantizan estos postulados con la remisión contemplada del artículo 4º, puesto que el juez natural (de familia) es desplazado del conocimiento de los demás actos procesales que crean, modifican o extinguen relaciones jurídicas; que hacen tránsito a cosa juzgada.

Por último, explicó que el DL 567 fue expedido cuando estaba vigente el Acuerdo PCSJUDA20-11532 del 11 de abril de 2020 del CSJUD y tenía el propósito de resolver el problema de acceso a la administración de justicia creado por la suspensión de términos judiciales allí? prevista. Sin embargo, el CSJUD profirió el Acuerdo PCSJUDA20-11546 del 25 de abril de 2020 y contemplo? que los procesos de adopción se exceptuarían de la suspensión de términos y se adelantarían de manera virtual. Con todo, las actuaciones judiciales que se alcanzaron a cumplir por los procuradores al amparo del DL 567 son contrarias a la Constitución.

El Departamento de Derecho Civil y Constitucional solicitó que se declare la INEXEQUIBILIDAD de la normativa analizada. La intervención señaló que la disposición bajo estudio se fundamentó en la suspensión de términos judiciales que se derivó del aislamiento social obligatorio ordenado en los Decretos 531 y 593 de 2020 que corresponden a decretos ordinarios. En consecuencia, la disposición estudiada no está soportada jurídicamente en el decreto que declaró el estado de emergencia y, por ende, no cumple los requisitos de conexidad interna y externa.

Posteriormente, adujo que el DL 567 no satisface el juicio de ausencia de arbitrariedad, ya que interrumpe las funciones jurisdiccionales de la Rama Judicial al otorgarle sus competencias a un órgano de control. Señaló que la medida es contraria a la separación de poderes y al debido proceso, ya que el Ministerio Público cumplirá dos roles que pueden dar lugar a eventuales

conflictos de intereses y, en consecuencia, resulta comprometida su función de garante de los derechos de los NNA.

Asimismo, resaltó que es función exclusiva del juez conocer de los asuntos que modifiquen, alteren o sustituyan el estado civil de las personas. De este modo, los asuntos relativos al estado civil admiten recurso extraordinario de casación por ser un atributo de la personalidad que determina, entre otras, sí se es o no hijo de determinadas personas y los consecuentes derechos que derivan de la filiación natural o jurídica.

De otra parte, afirmó que el procurador judicial no puede ser simultáneamente juez y secretario del proceso, ya que se le atribuyen funciones que extralimitan sus competencias. En ese sentido, reiteró que no es admisible acumular todas las funciones en una sola autoridad y menos cuando el aparato judicial sí puede desempeñarlas.

También indicó que la norma estudiada no cumple con los principios de necesidad y proporcionalidad, ya que otorgar competencias jurisdiccionales en materia de adopción a los procuradores de familia, podría suplirse por otros mecanismos menos lesivos de los derechos fundamentales y de los principios de división de poderes y autonomía de la Rama Judicial. De este modo, expuso que el trámite digital de los procesos de familia podía ser adelantado por los jueces de esa especialidad en ejercicio de sus funciones, ya que contaban con los instrumentos necesarios para adelantar el procedimiento como lo señala el artículo 2º del CIA, circunstancia que después se constató al levantarse la suspensión de términos por parte del CSJUD el 25 de abril de 2020.

Adicionalmente, consideró que no se supera el juicio de no discriminación ya que la norma acusada produjo dos procesos de adopción: las demandas admitidas antes de la expedición del DL 567, serían competencia del juez de familia, mientras que aquellas solicitudes que no habían surtido esa etapa procesal serían conocidas por la PGN. Para el interviniente, esta distinción es arbitraria y vulnera los principios del debido proceso y juez natural.

Por último, aclaró que el DL 567 quedó sin efectos, pues la competencia de los procuradores de familia culminó el 25 de abril de 2020, con la decisión del CSJUD de levantar la suspensión de términos en estos procesos. Sin embargo, de acuerdo con parágrafo 3º del artículo 1º del decreto, este continua vigente y en atención a lo anterior considera necesaria la declaratoria de inexequibilidad de la norma, pero exige la valoración de los efectos temporales del fallo. En concreto, consideró que estos no deben retrotraerse para no menoscabar los derechos de los NNA que ya surtieron el proceso de adopción a través del DL 567. No obstante, estos procesos deben ser revisados integralmente por los jueces de familia para establecer que se cumplieron cada una de las garantías del debido proceso.

Carlos Fradique-Méndez

El ciudadano solicitó a la Corte que declare INEXEQUIBLE el DL 567, con base en los siguientes argumentos:

En primer lugar, el decreto tiene como destinatarios "preferidos" un grupo indeterminado de extranjeros que están en trámites de adopción de niños colombianos, lo cual hace que sea "censurable".

En segundo lugar, el DL desconoce el artículo 13 constitucional porque le da un tratamiento diferente solo a las demandas de adopción presentadas y no admitidas "(...) para sacar del limbo a

unos adoptantes extranjeros". No hay razón que justifique esta distinción pues todos los NNA están en cuarentena; la entrega del menor de edad no significa que no esté expuesto al contagio; y, además, todos los niños deberían ser merecedores de la misma protección.

En tercer lugar, viola el artículo 29 de la Constitución, pues no puede entenderse que los procuradores como órganos de control, vigilen las actuaciones de los "procuradores jueces de familia".

En cuarto lugar, el decreto transgrede el artículo 277 superior dado que el Ministerio Público es un órgano de control y la función de administrar justicia en procesos de adopción es ajena a esta institución. Además, la delegación de funciones no "(...) evita los efectos desastrosos del coronavirus".

En quinto lugar, desconoce el DL 417 de 2020 pues esta delegación de funciones no era una "(...) medida adicional necesaria para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos", como lo previó el artículo 3º de dicha normativa. También desconoce el artículo 21 de la LEEE dado que en todas las ciudades hay jueces de familia que estaban en capacidad de ejercer sus funciones por medio de las nuevas tecnologías. Adicionalmente, asume erróneamente que los funcionarios judiciales ejercen sus funciones respecto de unos procesos de adopción, y no respecto de otros, y desconoce que la PGN no es una "autoridad civil ejecutiva".

En sexto lugar, la normativa estudiada "(...) en vez de solucionar un inexistente limbo jurídico crea un gravísimo precedente de inseguridad jurídica" porque: i) la suspensión no implicaba que los jueces dejaran de trabajar; ii) quitarle funciones al juez de familia para otorgárselas a la PGN constituye una reforma a la justicia temporal que no previene el contagio; iii) la revisión judicial consagrada en el artículo 4º fija presupuestos que desvirtúan el "limbo jurídico" y la prevención de los efectos del COVID-19, pues demuestra que la delegación no se dio por razón de la pandemia.

Por último, el interviniente solicitó que se decrete la suspensión provisional del DL para evitar daños difíciles de reparar. Agregó que los efectos de ilegalidad se deberán fijar desde el 15 de abril de 2020 y se deberá declarar nulo todo lo actuado.

Andrés Forero Forero

El ciudadano solicitó a la Corte que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del DL 567. Luego de hacer un recuento del contexto sobre la aparición del COVID-19 en el mundo y en Colombia, la declaratoria del estado de emergencia y los efectos que la pandemia ha generado, el interviniente expuso el contenido del decreto. Posteriormente, manifestó las razones por las cuales considera que es inconstitucional:

En un primer momento se refirió a las falencias formales y materiales de la motivación del decreto. Sostuvo que no atiende al principio de razón suficiente y, en consecuencia, no cumple con la carga de motivación que exige la Corte. El Gobierno Nacional no presentó estimaciones reales sobre los procesos de adopción cuyas demandas no habían sido admitidas, que justificaran la necesidad de las medidas que adoptó. Además, incurrió en defectos argumentativos al citar el artículo 116 superior (que otorga a los procuradores judiciales funciones jurisdiccionales en materia de conciliación) como motivación de la medida, pues de ello no podía inferirse que la PGN tuviera la aptitud para cumplir funciones jurisdiccionales en materia de adopción.

En segundo lugar, manifestó que el DL 567 no se adecúa a lo previsto en el artículo 21 de la

LEEE porque, si bien es cierto que la coyuntura impedía a los jueces ejercer sus funciones a plenitud, la PGN no es una "autoridad civil ejecutiva", sino un organismo de control. Además, porque desconoce los principios de autonomía judicial y de separación de poderes como ejes axiales de la Constitución, le resta independencia a la labor judicial, pues los procuradores dependen de la misma PGN y, amplía sus atribuciones a esa entidad, sin establecer controles estrictos, como lo sería la revisión judicial posterior de todas las decisiones de los procuradores designados.

El interviniente recordó que, incluso si se aceptara que los procuradores pueden tener funciones judiciales, la Sentencia C-179 de 1994 (que realizó el control automático de constitucionalidad del artículo 21 de la LEEE) determinó que las decisiones proferidas por las autoridades investidas transitoriamente de estas facultades, deberán ser revisadas de forma obligatoria y no facultativa por parte de las autoridades judiciales. No obstante, el DL 567 solo contempla esta actuación respecto de los casos en que se presente oposición dentro del proceso de adopción, supuesto que no garantiza plenamente el debido proceso de las partes.

De igual modo, señaló que el artículo 2º del decreto muestra que la procuraduría obra como juez y parte. En efecto, de una parte, "(...) designa a los procuradores judiciales que tendrán la facultad jurisdiccional en los procesos de adopción" quienes, si bien no ejercerán funciones de Ministerio Público, continúan con una relación de sujeción con la PGN; y, de otra, será notificada del auto admisorio de la demanda de adopción y podrá intervenir en dicho proceso.

En tercer lugar, el DL 567 no cumple con el juicio de no contradicción específica dado que no atiende a las funciones, naturaleza y competencia constitucional otorgada a la PGN. Esta situación, a juicio del ciudadano, afecta la separación de poderes y la autonomía e independencia judicial.

En cuarto lugar, el decreto no cumple el juicio de necesidad pues, si bien se verificó la necesidad fáctica, el Gobierno no justificó las medidas extraordinarias con la suficiente carga argumentativa ni demostró la necesidad jurídica pues, antes de expedir este decreto, el Ejecutivo debió concertar medidas con el CSJUD para incluir, como excepción a la suspensión de términos, todos los procesos de adopción de NNA. Además, en el entendido de que recientemente el CSJUD exceptuó de la suspensión de términos todos los procesos de adopción, no existe actualmente necesidad jurídica que amerite que el decreto continúe vigente.

Jesús Aureliano Gómez Jiménez

El ciudadano solicitó a la Corte que declare la INEXEQUIBILIDAD del DL567. Resaltó que el artículo 116 de la Constitución permite que, excepcionalmente, la ley atribuya funciones jurisdiccionales en materias precisas a algunas autoridades administrativas, pero con límites. La Corte Constitucional[26] ha afirmado que esa atribución de competencias jurisdiccionales debe ser excepcional, por lo que esas normas deben interpretarse de manera restrictiva, pues se busca evitar que esta potestad constituya la regla general. Por lo tanto, en aquellos casos en los que es evidente una asignación amplia es probable la vulneración del mandato de excepcionalidad.

Determinó que la PGN es un organismo de control (artículos 117 y 118 de la Constitución) independiente de las Ramas del poder público, en especial de la Ejecutiva. Esta característica garantiza su independencia y constituye una manifestación del Estado Social de Derecho que se fundamenta, entre otros, en el principio del control efectivo de la administración pública.

Recalcó que el decreto bajo estudio convierte a la PGN en juez y parte en los procesos de

adopción, lo que contraviene los artículos 29, 113, 117, 118 y 277 superiores. La normativa bajo examen afecta la función constitucional de esta entidad, altera drásticamente su autonomía e independencia, la subordina al Ejecutivo y al abuso de sus facultades.

Además, señaló que la Corte, cuando ha analizado la atribución de funciones judiciales a las autoridades administrativas, indicó que los asuntos sometidos al conocimiento de estas autoridades deben resolverse de manera adecuada y eficaz. El cumplimiento de esta condición exige una relación entre las funciones jurisdiccionales conferidas por la ley y aquellas que ejerce ordinariamente el órgano correspondiente. Por lo tanto, una relación temática lejana entre las funciones administrativas y las funciones judiciales a cargo de una autoridad constituye un indicio de violación del mandato de asignación eficiente.

Por último, resaltó que las motivaciones que se expusieron para señalar que los jueces no podían cumplir con su función judicial no fueron planteadas bajo un contexto integral. Por lo tanto, reiteró que esta medida altera el orden constitucional y legal.

Mónica Patricia Barrón Gutiérrez

La ciudadana solicitó que se declare la INEXEQUIBILIDAD del DL 567. Afirmó que la normativa se encuentra por fuera del equilibrio constitucional al alterar los pesos y contrapesos que se diseñan en la Carta. Hizo énfasis en que deben realizarse mayores esfuerzos institucionales para dotar a los funcionarios judiciales de herramientas tecnológicas que les permitan llevar a cabo su labor.

Ilva Myriam Hoyos Castañeda

La ciudadana solicitó a la Corte que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del DL 567. También pidió que, para evitar que el fallo sea inane, la Corte adopte las "(...) medidas necesarias y urgentes respecto de las razones que se han esgrimido por el Gobierno Nacional para otorgar transitoriamente funciones jurisdiccionales a los procuradores judiciales de familia en los procesos de adopción". En su criterio, con base en el principio-derecho del interés superior del niño, el CSJUD, los jueces de familia y los procuradores judiciales debían (i) inaplicar por inconstitucional el DL 567 y la Resolución No. 172 del 16 de abril de 2020[27]; y (ii) adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de los niños.

Adujo que los jueces de familia de Bogotá también realizaron una solicitud al CSJUD en la que señalaron que el DL 567 es inconstitucional y pidieron la adopción de medidas que permitieran la reanudación de los términos procesales en todos los asuntos sometidos a su conocimiento. Además, informó que la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia envió una comunicación al CSJUD para solicitarle que incluyera en la excepción a la suspensión de términos "todos los procesos de adopción" y manifestarle que el decreto puede causar serias afectaciones al Estado de Derecho pues convertiría a los procuradores "en 'jueces y partes' aspecto que riñe con el (...) principio democrático de la autonomía e independencia judicial".

Agregó que estas solicitudes fueron tenidas en cuenta por el CSJUD al proferir el Acuerdo PCS-JA20-11546 el pasado 25 de abril en el cual incluyo?, dentro de las excepciones a la suspensión de términos en materia de familia; (i) los procesos de adopción, (ii) los procesos de restablecimiento de derechos por pérdida de competencia de la autoridad administrativa y homologaciones, y (iii) la restitución internacional de derechos de NNA, que se adelantarán virtualmente. Indicó que, a pesar de lo anterior, los procuradores judiciales actuaron bajo el amparo del DL 567 de una manera acelerada, renunciaron a términos y generaron un funesto

precedente en el trámite de las adopciones en Colombia.

La ciudadana aclaró que el artículo 215 constitucional señala que las normas que pueden adoptarse en el marco de una emergencia "deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica" con la misma. Por eso, luego de realizar un recuento detallado de las razones que motivaron la expedición del DL 567, concluyó que de las consideraciones no se infiere la relación directa y específica de estas disposiciones con la crisis del COVID-19.

Sostuvo que, en todo caso, la expedición del Acuerdo PCS-JA20-11546 demuestra que sí existían otros medios constitucionales para proteger los derechos de los NNA. De modo que, "(...) así como los jueces de familia actualmente pueden adelantar por los medios electrónicos y tecnológicos las nuevas demandas en los procesos de adopción, también podían hacerlo con anterioridad a la expedición del citado Acuerdo".

De otra parte, explicó que la normativa estudiada desconoce el mandato de intangibilidad de los derechos fundamentales en los estados de excepción. En efecto, según la interviniente, una lectura de las recomendaciones dadas por la CIDH en la Resolución No. 1 del 10 de abril de 2020[28], permite inferir que los acuerdos del CSJUD no tuvieron en cuenta un enfoque de derechos humanos, la prevalencia de los derechos de los niños y el principio-derecho del interés superior de esta población.

De otro lado, precisó que el DL transgrede la cláusula de Estado de Derecho y el principio de legalidad, porque la asignación de funciones jurisdiccionales a los procuradores judiciales de familia para conocer los procesos de adopción en los que no se haya admitido la demanda o los nuevos que se puedan adelantar, con fundamento en el artículo 21 de la LEEE, desconoce los artículos 116, 118, 230, 275, 277 y 278 Constitucionales. Expuso que dichos funcionarios no pertenecen a la Rama Ejecutiva, por tal razón, no son autoridades administrativas (art. 116 superior) y no ejercen funciones administrativas (art. 21 del LEEE). Bajo esta lógica, la preposición "ante" contenida en el artículo 118 superior, significa que la representación de la sociedad que realiza el Ministerio Público se hace, precisamente, "delante de" los operadores judiciales, lo cual permite diferenciar a quienes están en posiciones distintas: el juez y el procurador. Además, no hay similitud entre las funciones jurisdiccionales de la PGN establecidas en el artículo 277 de la Carta –atribuciones de policía judicial- y el proceso de adopción.

Por eso, las medidas del DL modifican la naturaleza de la función constitucional del Ministerio Público, porque los procuradores judiciales suspenden la vigilancia superior y la intervención en los procesos judiciales "(...) lo cual podría viciar esas decisiones de nulidad". Tal situación vulnera la autonomía de la PGN y de la Rama Judicial pues estas autoridades serían simultáneamente "juez y parte". Lo anterior, "(...) implica una afectación del Estado de Derecho (art. 1), de la primacía constitucional (art. 4), de la estructura de las Ramas del Poder Público (art. 113), así? como la independencia de la Administración de justicia (art. 228) y del sometimiento de los jueces al imperio de la ley (art. 230) (...) implica una sustitución de la Constitución y una afectación del derecho a la garantía judicial en los procesos de adopción".

Sobre este último punto, indicó que el decreto desconoce la garantía judicial en los procesos de adopción. Según la Sentencia C-844 de 2011 (sic), su etapa judicial no se reduce a una simple verificación de requisitos formales o refrendación de lo que hace la autoridad administrativa. Los jueces indagan a fondo, practican pruebas y desempeñan un papel activo en la realización efectiva de los derechos de los NNA. En tal sentido, no fungen como "simples testigos" de la actuación del ICBF.

Por otra parte, afirma que la expedición del decreto pretende generar una normativa sobre adopción más flexible (que llama "adopción exprés"[29]), objetivo que puede identificarse desde hace algunos años para beneficiar, ante todo, intereses de carácter privado. Este decreto ha permitido "adopciones exprés" durante la emergencia pues, en menos de una semana, "se radicaron 31 demandas, se admitieron 26 y se han proferido 9 sentencias" según información de la página web de la PGN. Insistió en que esta situación desconoce el interés superior de los NNA.

Este tipo de procedimientos desconoce las recomendaciones que el Comité de los Derechos del Niño le ha hecho a Colombia en materia de adopción[30] y la interpretación de la Corte IDH sobre el artículo 19 de la Convención Americana y del artículo 21 de la Convención de los Derechos del Niño[31]. Conforme a lo dicho por la citada corte[32], el derecho a la garantía judicial en los procesos de adopción incluye la independencia e imparcialidad propia de los funcionarios judiciales, la cual queda cuestionada con el alcance del DL 567 de 2020.

La interviniente no comparte la existencia de un supuesto limbo jurídico para las demandas no admitidas, en tanto que esa situación esta? contemplada en el ordenamiento jurídico y se refiere al evento en que los NNA ya están con declaratoria de adoptabilidad, o con el consentimiento otorgado por sus progenitores, o con la autorización del defensor de familia en los casos que autoriza la ley, pero que aún no tienen sentencia judicial de adopción en firme y debidamente ejecutoriada.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación, en concepto recibido el 20 de mayo del año en curso, solicitó que la Corte declare la EXEQUIBILIDAD del decreto en estudio.

En cuanto a la revisión formal concluyó que el decreto cumple con los requisitos formales previstos en el artículo 215 superior y en la LEEE, porque se verifican los requisitos de (i) suscripción, ya que el decreto lleva la firma del Presidente y sus Ministros; (ii) motivación, pues contiene una fundamentación expresa que explica la necesidad de otorgar facultades temporales a los procuradores judiciales para proteger a los NNA; y, (iii) temporalidad, dado que se expidió el 15 de abril de 2020, es decir, dentro de la vigencia del Decreto 417 de 2020.

El Procurador realizó la revisión material del decreto y advirtió el cumplimiento de las condiciones generales y específicas previstas en la jurisprudencia constitucional, por lo siguiente:

(i) Supera el juicio de conexidad material, pues los asuntos que regula guardan relación directa con la declaratoria de emergencia (conexidad externa) y con las consideraciones que motivaron su propia expedición (conexidad interna). En general, las medidas extraordinarias tienen relación directa con los efectos adversos de la pandemia del COVID-19, lo que obligó al Gobierno a tomar medidas para garantizar la prestación del servicio público de justicia.

El decreto tiene conexidad externa con la declaratoria. En efecto, el acápite tercero del DL 417 precisó que, con el fin de limitar la propagación y de proteger la salud del público y de los servidores públicos, "(...) se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia". Es decir, esa normativa previó que la pandemia podía extender sus efectos a la prestación del servicio de justicia, por lo que resultaba necesario aplicar los artículos 21 de la LEEE y 116 superior como alternativa, pues,

como los jueces "(...) **no pueden**, por la gravedad de la perturbación, ejercer sus funciones", debió acudirse a los procuradores judiciales. El decreto tiene conexidad interna con los motivos que la justifican porque la medida "(...) de investir de parte del Ejecutivo, a autoridades civiles administrativas de funciones jurisdiccionales temporales" busca proteger el interés superior de los NNA.

(ii) Cumple los requisitos del juicio de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad ya que el decreto no crea reglas que impliquen la restricción de los derechos fundamentales y sus medidas no afectan derechos intangibles. Por el contrario, contempla la atribución de funciones judiciales temporales a la Procuraduría General de la Nación, en aplicación del principio constitucional de prevalencia de los derechos y del interés superior de NNA (artículo 44 de la Carta), lo que a su vez se ajusta al artículo 4° de la LEEE.

Las medidas adoptadas garantizan los tratados de derechos humanos que han sido aprobados y ratificados por Colombia, la Constitución (artículos 13, 29, 44 y 229) y la jurisprudencia de la Corte. Así, concluye desarrolla las siguientes normativas:

El artículo 27 de la CADH señala que, durante los estados de excepción, serán intangibles la protección de la familia y los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado[33].

La Convención de los Derechos del Niño que señala el deber de brindar protección especial a los niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles. Además, "(...) en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos" se atenderá el interés superior del niño. Las disposiciones de este tratado contemplan la adopción como una medida de cuidado de los Estados parte respecto de niños que temporal o permanentemente están privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio. También señala que la adopción de un niño solo debe ser autorizada por las autoridades competentes.

La jurisprudencia de la Corte que establece que la familia permite que los NNA tengan acceso al cuidado, el amor, la educación y las condiciones materiales mínimas para su desarrollo.

La normativa es una respuesta al comunicado emitido recientemente por el Comité de los Derechos del Niño en el que advierte sobre el grave efecto físico, emocional y psicológico de la pandemia COVID-19 en los niños. Ese documento solicitó a los Estados definir los servicios básicos de protección infantil como esenciales y asegurarse de su funcionamiento. De igual forma, proteger a los niños cuya vulnerabilidad se incrementa por la pandemia, lo cual incluye a aquellos que viven en instituciones. Por eso, el Estado está obligado a continuar con los procesos de adopción, en sus etapas administrativa y judicial, sin interrupciones.

El decreto no modificó el procedimiento de adopción, además los procuradores judiciales de familia investidos de funciones jurisdiccionales cumplieron íntegramente con la normativa procesal vigente para estos procesos (artículos 124 a 126 del Código de Infancia y Adolescencia).

Las medidas administrativas o judiciales deben garantizar la prevalencia de sus derechos sobre los de los demás. Este grupo hace parte de una de una población históricamente discriminada y víctima de una "sociedad patriarcal, androcéntrica y adultoce?ntrica", que los ha ubicado en relaciones asimétricas de poder y en el lado inferior de la balanza. Por eso, en caso de conflicto entre dos o más normas se debe aplicar la norma más favorable al interés de los NNA.

Un análisis de los criterios jurídicos para determinar el interés superior de los niños (Sentencia T-336 de 2019) permite concluir que definir la situación jurídica, para efectos de la adopción, era un imperativo legal para el Gobierno Nacional, lo que se cumplió con el DL 567.

Las medidas adoptadas se justifican porque la PGN no solo ejerce funciones preventivas, sino también cumple funciones disciplinarias y de intervención ante las autoridades administrativas y judiciales para la protección de los derechos humanos. Por eso, resulta constitucional facultar a un organismo de control para garantizar el acceso a la justicia y demás garantías inalienables de los NNA. Además, la PGN cuenta con el talento humano requerido para adelantar los procesos de adopción delegados y tienen el aval del ICBF. Igualmente, no es nuevo que los procuradores judiciales ejerzan funciones jurisdiccionales, pues la Ley 640 de 2001, ya había dispuesto que pueden fungir como conciliadores y no solamente en materia de familia.

El Procurador General de la Nación garantizó la operatividad del decreto al expedir la Resolución No. 172 de 2020, designar cuatro procuradores judiciales para adelantar los procesos de adopción y disponer que, al realizarse el reparto entre ellos, era necesario que el funcionario designado no hubiera tenido conocimiento previo, vinculación o relación con los NNA. Asimismo, expuso que la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, mediante la Resolución No. 01 de 2020, designo? un procurador judicial distinto para ejercer como Ministerio Público en los referidos trámites judiciales.

(iii) Supera el juicio de no contradicción específica porque satisface las reglas sobre asignación de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. En efecto (i) el otorgamiento de facultades se realizó mediante disposiciones con fuerza de ley (artículo 8º de la LEAJ); (ii) y de forma excepcional, con una definición precisa de competencias y autoridades (artículo 116 C.P.). Además, (iii) las funciones asignadas no comprenden la investigación o juzgamiento de conductas delictivas y se cumplen mientras estén suspendidos los términos judiciales, salvo los casos en que las demandas se hubieren admitido previamente. En este último supuesto, aplica el principio de 'perpetuatio jurisdictionis'.

El decreto catalogó a los procuradores judiciales de familia como autoridades civiles ejecutivas, en el marco de lo previsto en el artículo 21 de la LEEE. Esto responde a las reglas que el Consejo de Estado ha desarrollado para definir "autoridad civil"[34] y a las reglas de la Corte Constitucional en las que ha definido a la PGN como un órgano de control, autónomo e independiente, de carácter administrativo[35]. Además, una lectura de las funciones que el Decreto Ley 262 de 2000 asigna a los procuradores judiciales de familia permite concluir que, efectivamente, son autoridades administrativas, en atención a su jerarquía dentro de la estructura de la organización "(...) siendo jefes de dependencia con autonomía en el ejercicio de sus funciones".

En relación con las condiciones específicas, señaló que el DL 567 de 2020: (i) Cumple el requisito de finalidad, pues las medidas extraordinarias adoptadas buscan realizar los derechos imperativos y prevalentes de la niñez; (ii) Satisface la condición de motivación suficiente porque señala con claridad la incidencia de los efectos de la pandemia en la administración de justicia, su impacto en los derechos de los NNA y deja clara la idoneidad de los procuradores judiciales para ejercer estas funciones y la importancia de hacer prevalecer el interés superior de los niños; (iii) Acreditó la exigencia de incompatibilidad y subsidiariedad en la medida en que el decreto explica porqué los medios ordinarios disponibles, entre el Código de Infancia y Adolescencia (CIA) eran insuficientes para conjurar y atender los efectos derivados de la pandemia causada por el COVID-19; (iv) Supera el requisito de proporcionalidad, en atención a que las acciones que

contempla son razonables y no implican limitaciones a los derechos fundamentales. Por el contrario, protegen las garantías superiores de los NNA porque igual dichos procesos pueden tener control antes jueces[36] y; (v) No contiene criterios discriminatorios por razones de raza, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, por lo que supera también el requisito de no discriminación.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 7° de la Carta[37], la Corte Constitucional es competente para ejercer el control automático de constitucionalidad de que trata el parágrafo del artículo 215 superior, ya que el Decreto 567 del 15 de abril de 2020 fue adoptado al amparo de la declaratoria previa de emergencia económica, social y ecológica.

Cuestión previa. La exequibilidad del Decreto 417 de 2020, mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional

2. Mediante Sentencia C-145 de 2020[38], la Corte encontró ajustado a la Constitución el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y declaró su exequibilidad. La Sala señaló que la normativa superaba los presupuestos formales y sustantivos exigidos por el ordenamiento constitucional.

Esta decisión es de especial relevancia, pues otorgó validez a las consideraciones planteadas por el Gobierno Nacional para justificar la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, razones que en gran parte son retomadas al sustentar las medidas contempladas en el decreto ahora objeto de control. En efecto, la declaratoria de emergencia se fundamentó en el brote de COVID-19, que ha sido declarado pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y que, por sus características, ha generado una grave calamidad pública, que además constituye una fuerte afectación al orden económico y social del país. El Ejecutivo resaltó en sus motivaciones que la situación hace necesaria la expedición de normas legales que flexibilicen la atención personalizada al usuario y permitan la suspensión de términos legales en actuaciones jurisdiccionales. En ese sentido, también se requiere de la expedición de disposiciones para usar medios tecnológicos que garanticen la prestación del servicio de justicia y, a la vez, limiten las posibilidades de propagación del virus entre los servidores judiciales y el público en general.

Asunto a resolver y metodología de la decisión

3. En desarrollo de dicha declaratoria de estado de excepción, fue expedido el Decreto Legislativo 567 del 15 de abril de 2020 "Por el cual se adoptan medidas para proteger los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes y se asignan a los procuradores judiciales de familia funciones para adelantar los procesos de adopción, como autoridades jurisdiccionales transitorias, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica." De acuerdo con las consideraciones que expone el decreto, las medidas descritas buscan proteger los derechos fundamentales de los NNA en situación de adoptabilidad, en los casos en los que las demandas de adopción no se hubiesen admitido, a fin de culminar los procesos a pesar del aislamiento preventivo obligatorio y de la suspensión de términos ordenada por el CSJUD. Este propósito se enmarca en una finalidad más amplia que remite a la motivación de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica. En particular, los dos decretos se refieren a la declaración del brote de COVID-19 como pandemia, su presencia en el territorio nacional, el aumento de los casos de infección y muerte en el país por

el virus. La normativa bajo examen también reitera el énfasis del decreto declaratorio en la necesidad de garantizar a los usuarios el funcionamiento de la justicia por medios tecnológicos a fin de limitar las posibilidades de propagación del virus y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que lo atienden.

Para lograr los objetivos citados, el DL 567 adopta las siguientes medidas: (i) confiere funciones jurisdiccionales temporales a los procuradores judiciales de familia que delegue el Procurador General de la Nación para conocer de los procesos de adopción cuyos términos están suspendidos por decisión del CSJUD; (ii) diseña normas operativas para asegurar el cumplimiento de la función; y (iii) establece la revisión judicial sólo en caso de oposición. La justificación de la normativa radica en que los trámites judiciales en los que no se ha admitido la demanda, fueron excluidos del levantamiento de la suspensión de términos establecida por el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 del CSJUD. Esta situación pone en riesgo los derechos de los NNA en condición de adoptabilidad cuyos casos se encuentran en esos supuestos procesales.

La mayor parte de las intervenciones, solicita la declaratoria de inexequibilidad del DL 567. Incluso, varios ciudadanos proponen que se declare la nulidad o se ordene la revisión judicial de todos los procesos adelantados a su amparo. Los argumentos de las entidades y de los ciudadanos indican que el decreto (i) desconoce los derechos fundamentales de los NNA; (ii) viola la separación de poderes; (iii) altera la naturaleza y funciones constitucionales de la Procuraduría General de la Nación (PGN); (iv) vulnera la independencia y autonomía judicial, (v) desconoce el debido proceso; (vi) no cumple con los criterios de conexidad externa (ya sea porque no pretende enfrentar la crisis o sus efectos, o porque su fundamento deriva de decretos ordinarios) ni interna; (vii) no supera el presupuesto de necesidad jurídica ni fáctica; (viii) interrumpe el normal funcionamiento de la rama judicial y de un órgano de control; (ix) discrimina debido a que sólo ciertos procesos de adopción continúan bajo conocimiento de los jueces competentes y los demás serán conocidos por la PGN.

Por su parte, las intervenciones del Ejecutivo y de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, Adolescencia, la Familia y las Mujeres solicitan la declaratoria de exequibilidad por las siguientes razones: (i) la prevalencia de los derechos de los NNA, (ii) los funcionarios de la Rama Judicial están imposibilitados para adelantar el proceso debido a la suspensión de términos dictada por el CSJUD, (iii) esa Corporación suspendió derechos intangibles de algunos NNA –debido proceso, familia- y puso en riesgo otros por medio de una normativa discriminatoria, (iv) el Gobierno debe remediar la suspensión de derechos intangibles de NNA y la discriminación, (v) la PGN tiene infraestructura digital que los jueces no tienen, (vi) el nuevo diseño garantiza imparcialidad, (vii) las medidas aseguran el ejercicio de la función administrativa de la PGN.

El Procurador General estima que el decreto bajo examen es constitucional con base en el análisis de las categorías jurisprudenciales aplicables y resalta como eje de toda su argumentación, la especial protección a los derechos de los NNA y la defensa de su interés superior. Entre otros argumentos, destaca la relación de este decreto con la emergencia, particularmente por la prestación del servicio público de justicia. Además, insiste en que los jueces no pueden desempeñar esa función en todos los procesos de adopción debido a la suspensión de términos y, por un imperativo jurídico, estos no pueden interrumpirse.

4. Una vez planteado el asunto, el problema jurídico consiste en establecer si conferir y hacer operativo el ejercicio de funciones jurisdiccionales temporales a ciertos procuradores judiciales

de familia para conocer de los procesos de adopción cuyos términos están suspendidos por decisión del CSJUD y establecer la revisión judicial de sus decisiones solo en caso de oposición, se ajusta a la Constitución.

Para decidir sobre la constitucionalidad de la normativa bajo control, la Sala adoptará la siguiente metodología: (i) reiterará el precedente sobre el parámetro de control judicial y los requisitos exigibles a los decretos adoptados al amparo de la emergencia económica, social y ecológica; (ii) hará una exposición acerca del contenido y alcance del decreto objeto de análisis, apartado en el que contrastará el texto con las disposiciones previstas por la legislación ordinaria para el juicio de homologación. Por otra parte, reiterará su jurisprudencia sobre: (iii) la separación de poderes como fundamento del Estado Social de Derecho, (iv) la autonomía e independencia de la Rama Judicial, (v) la función jurisdiccional asignada a autoridades administrativas y a particulares; (vi) la naturaleza de la PGN, (vii) los derechos de los NNA y la adopción como medida protectora de sus derechos; y (viii) el derecho al debido proceso en ese tipo de trámites. Finalmente, (ix) la Corte evaluará si el decreto en mención es compatible con la Constitución.

Caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica, social y ecológica[39]

5. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del estado de emergencia económica, social y ecológica establecido en el artículo 215 de la Constitución. Igualmente, se ha esforzado por precisar las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración este Tribunal a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos expedidos por el Presidente de la República en virtud del estado de emergencia. A continuación, la Corte reiterará los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto Legislativo 567 de 2020.

6. Los artículos 212 a 215 de la Constitución de 1991 regulan los estados de excepción. Con base en estas disposiciones el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) guerra exterior, (ii) conmoción interior y (iii) emergencia económica, social y ecológica.

7. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Carta Política establece un complejo sistema de controles que supone "(...) el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia"[40] y que "(...) el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad".

La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia (en adelante LEEE)[42], así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial.

8. La Constitución dispuso un complejo sistema de controles para los estados de excepción, dentro de los cuales se destacan los políticos específicos, tales como (i) la autorización del Senado para la declaratoria del estado de guerra exterior; (ii) el concepto favorable del Senado para la segunda prórroga del estado de conmoción interior; (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio; (iv) los informes que debe presentar el Gobierno Nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución; y, finalmente, (v) la competencia del Congreso para

establecer la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, o que constituya grave calamidad pública, sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

9. La Constitución también estableció el control judicial constitucional automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, según lo dispuesto en los artículos 212 a 215 superiores, desarrollados por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

10. De conformidad con el artículo 215 de la Carta, el estado de emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como "(...) una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella (...)"[44]. La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

Este Tribunal ha señalado que:

"(...) los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de **alcances e intensidad traumáticas**, que logren conmocionar o **trastrocar el orden económico, social o ecológico**, lo cual caracteriza **su gravedad**, sino que, además, deben constituir una **ocurrencia imprevista**, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, **sobrevinientes** a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales"[46] (negrillas no originales).

En estos términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de movimientos telúricos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, entre otros, o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o "(...) accidentes mayores tecnológicos"[47].

Una muestra de lo anterior es que desde la expedición de la Constitución se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por razones diversas y apremiantes como: i) la fijación de salarios de empleados públicos[48]; ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica[49]; iii) desastres naturales[50]; iv) la devaluación del peso frente al dólar[51]; v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito[52]; vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público[53]; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud[54]; y, por último, viii) la situación fronteriza con Venezuela.

11. El artículo 215 superior prescribe que la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica sólo puede llevarse a cabo "(...) por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario". A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del estado de emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Igualmente (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia y (v) podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Dicha disposición señala que el decreto que haga público el estado de emergencia debe indicar el término dentro del cual el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, va a utilizar estas facultades extraordinarias. Además, esta norma también señala que se debe convocar al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social o ecológica

12. Los estados de excepción son respuestas a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias fundadas en la juridicidad que impone la Carta. Sin embargo, una característica propia del Estado Constitucional es que esa competencia no sea arbitraria ni omnímoda. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción y en aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones son los que justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos y la Constitución, ya que a pesar de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, deben someterse a las condiciones de validez exigidas por la Carta.

La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas consideradas parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Constitución que regulan los estados de excepción (artículos 212 a 215); (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la LEEE-; y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales -derechos intangibles- (artículos 93.1 y 214 superiores). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como lo ha indicado este Tribunal: (a) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción[57]; y (b) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

Criterios formales y materiales que rigen el control constitucional de los decretos adoptados en el estado de emergencia económica, social y ecológica[59]

13. La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia tiene dos facetas: formal y material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno Nacional y, de esa forma, se establezcan criterios objetivos y certeros para su valoración.

14. El examen formal del decreto exige verificar, en el siguiente orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus Ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Igualmente, en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

15. El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. La práctica de este Tribunal evidencia algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. Si bien tales diferencias no han afectado el rigor del control constitucional, es oportuno unificar su alcance a fin de enunciar y caracterizar cada uno de los aspectos, adicionalmente, ahora se indica el orden en el que, por regla general, deben ser aplicados, pues en ocasiones habrán de considerarse las particularidades de cada caso.

15.1. El juicio de finalidad[60] está previsto por el artículo 10 de la LEEE[61]. Indica que toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa, cierta y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

15.2. El juicio de conexidad material[63] está previsto por los artículos 215 de la Constitución[64] y 47 de la LEEE[65]. Con este juicio se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente[66] y (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

15.3. El **juicio de motivación suficiente**[68] ha sido considerado como un complemento a la verificación formal debido a que busca establecer: (i) si el decreto de emergencia fue fundamentado; y (ii) si las razones presentadas por el Presidente de la República resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas[69]. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas[70], siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los "(...) decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales".

15.4. El juicio de ausencia de arbitrariedad[72] tiene por objeto comprobar que el decreto legislativo no establezca medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.[73] La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales[74]; (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las

ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

15.5. El **juicio de intangibilidad**[76] parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter "intocable" de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran derechos intangibles: la vida y la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

15.6. El juicio de no contradicción específica[77] tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica la Constitución o los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47[78], 49[79] y 50[80] de la LEEE. La Corte ha destacado que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215 superior.

15.7. El juicio de incompatibilidad[81], según el artículo 12 de la LEEE, los decretos legislativos que suspendan leyes deben expresar las razones por las cuales estas son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

15.8. El juicio de necesidad[82], previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, que consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

15.9. El juicio de proporcionalidad[83], que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas con respecto a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. La Corte advierte que este examen particular no excluye el análisis de proporcionalidad cuando ello se requiera en cualquier otra etapa del escrutinio, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales se utiliza el juicio de ausencia de arbitrariedad.

15.10. El juicio de no discriminación[84], que tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE[85], exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en la raza, el sexo, la lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o cualquier otra categoría sospechosa[86]. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

El contenido y alcance del Decreto 567 de 2020

16. El decreto inicia con 52 consideraciones que se refieren al estado de emergencia económica, social y ecológica en general y a los poderes extraordinarios del Presidente de la República para legislar a fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Posteriormente, el texto destaca la declaratoria del COVID-19 como pandemia por parte de la OMS el 11 de marzo de 2020, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes. Adiciona que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 para declarar el estado de emergencia sanitaria y establecer disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al COVID-19.

Además, indica que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del COVID-19. Entre las razones que llevaron a la adopción de esa medida se incluyeron las siguientes:

"Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario 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."

Con el mismo objetivo "(...) se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones jurisdiccionales por autoridades que dispongan de medios tecnológicos y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación de los servicios que favorecen los derechos imperativos de la niñez."

Por otra parte, el decreto expone consideraciones sobre diversos temas que se enmarcan en la importancia de los derechos y libertades de las personas y los derechos imperativos de los NNA. En efecto, se refiere a la suspensión de términos dictada por el CSJUD y su impacto en los procesos de adopción. Señala que el Acuerdo PCJA-2011532 la mantuvo "(...) en aquellos casos en los que se haya admitido la demanda", situación que "(...) pone en riesgo los derechos de los niños, niñas y adolescentes en condición de vulnerabilidad" porque

"(...) están en un limbo jurídico que constituye la incertidumbre sobre la definición de su situación jurídica, que incumbe la definición de su identidad, la integración a una familia a la que tienen pleno derecho lo cual se debe lograr a través del trámite judicial, un debido proceso que garantice sus derechos y la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sobre los demás derechos, atendiendo a su interés superior".

Posteriormente, el Decreto 567 presenta consideraciones sobre el marco jurídico de los derechos de los NNA. En esos apartados y, a partir del concepto de prevalencia de sus derechos, el decreto afirma que la protección de la familia y de los derechos de los NNA son intangibles y que, por lo

tanto, "(...) resulta imperioso establecer un mecanismo que permita en el estado de emergencia garantizar los derechos de los niños en condición de adoptabilidad a tener una familia". Ese es el fundamento para que se remita al artículo 21 de la LEEE, porque:

"(...) en el evento de que no haya jueces o estos no puedan cumplir con su función judicial, el Gobierno Nacional al amparo del decreto de la declaratoria de emergencia, podrá determinar que autoridades civiles ejecutivas ejerzan tales funciones judiciales, las que deben ser clara y específicamente establecidas, sin que incluya la posibilidad de investigar o juzgar delitos, y que sus decisiones puedan ser revisadas por un órgano judicial".

Finalmente, la parte considerativa se refiere al proceso de adopción y a los procuradores judiciales de familia, así:

"Que dicho proceso jurisdiccional al no poder adelantarse por los funcionarios de la rama judicial, jueces de familia, y en garantía del interés superior de niños, niñas y adolescentes y de sus derechos prevalentes y preferentes, procede la excepcionalidad de investir de funciones jurisdiccionales protempore a autoridades civiles administrativas, facultad también autorizada por el artículo 116 Constitucional".

En esas circunstancias, "en los procuradores judiciales de familia confluye la experiencia, el conocimiento jurídico y funcional en materia de adopciones, lo que hace procedente en estos momentos de crisis, la radicación en su cabeza de la potestad jurisdiccional de conocer del proceso de adopción por la temporalidad que fije el estado de emergencia...".

17. Con base en estas consideraciones, el artículo 1º otorga funciones jurisdiccionales a los procuradores judiciales de familia, quienes serán designados por el Procurador General de la Nación y no podrán ejercer simultáneamente la función de Ministerio Público dentro de los procesos de adopción que se encuentren bajo su conocimiento. Además, se refiere a la aplicación del principio "perpetuatio jurisdictionis" en sus actuaciones.

El artículo 2° corresponde a la descripción del trámite digital. Por su parte, el artículo 3° se refiere al trámite de las demandas de adopción que aún no han sido admitidas y que los jueces de familia deben remitir al nuevo competente. El artículo 4° establece la revisión judicial de los procesos solamente en caso de oposición. El artículo 5° se refiere a la coordinación y el 6° a las notificaciones. Finalmente, el artículo 7º establece que el Decreto 567 de 2020 rige a partir de la fecha de su publicación y modifica todas las disposiciones legales que le sean contrarias durante su vigencia.

Visto el alcance de la normativa, a continuación, se presenta el marco jurídico ordinario del proceso de adopción.

Normativa sobre el proceso de adopción

18. El artículo 61 del Código de la Infancia y la Adolescencia (CIA) define la adopción como "(...) una medida de protección a través de la cual, bajo la suprema vigilancia del Estado, se establece de manera irrevocable, la relación paterno-filial entre personas que no la tienen por naturaleza". De acuerdo con el artículo 62 de esta disposición, "[s]olamente podrán desarrollar programas de adopción, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las instituciones debidamente autorizadas por este."

Por su parte, el artículo 63 del CIA señala que "(...) sólo podrán adoptarse los menores de 18

años declarados en situación de adoptabilidad, o aquellos cuya adopción haya sido consentida previamente por sus padres". Esta disposición es especialmente relevante, debido a que considera la posibilidad de que la adopción no sea consentida. En estos casos, la medida debe estar precedida de un proceso de restablecimiento de derechos en el que la autoridad competente ha verificado que los progenitores del NNA no pueden garantizar sus derechos y su desarrollo integral. La jurisprudencia de esta Corporación[88] y el artículo 82 del CIA facultan específicamente al defensor de familia para declarar en situación de adoptabilidad al menor de edad como medida definitiva de protección de sus derechos.

19. El artículo 53 del CIA establece que las autoridades competentes podrán dar apertura al proceso de restablecimiento de derechos y tomar ciertas medidas de protección, entre ellas la adopción.

El artículo 103 del CIA señala que el proceso de restablecimiento de derechos tiene carácter eminentemente transitorio[89], por lo que la autoridad administrativa tiene la obligación de determinar, con fundamento en el material probatorio recaudado durante el proceso, si procede, como última opción, la declaratoria de adoptabilidad cuando del seguimiento se hubiera establecido que la familia no cuenta con las condiciones para garantizar los derechos.

20. El artículo 107 del CIA establece que, una vez la autoridad administrativa declare la situación de adoptabilidad, o de vulneración de derechos del NNA, se ordenará una o varias de las medidas de restablecimiento consagradas en el Código. Es importante señalar que, de acuerdo con el artículo 108 del código mencionado, la resolución que declare la adoptabilidad producirá, respecto de los padres, la terminación de la patria potestad del NNA adoptable y deberá solicitarse la inscripción en el libro de Varios y en el registro civil del menor de edad de manera inmediata a la ejecutoria.

21. Una vez declarada la adoptabilidad del NNA, los artículos 124 y 126 del CIA establecen que la(s) persona(s) interesada(s) en ser declarada(s) adoptante(s) debe(n) presentar una demanda para iniciar el proceso. Esta será conocida en primera instancia por el juez de familia del domicilio de los adoptantes, mientras que la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial se ocupará de la segunda instancia. Cuando se trate de adopción internacional, será competente cualquier juez de familia del país.

El artículo 126 del CIA señala que, admitida la demanda, se corre traslado al Defensor de Familia por el término de 3 días hábiles y si este se allana, el juez dictará sentencia dentro de los 10 días hábiles siguientes, contados desde la fecha de presentación de la demanda. El juez podrá decretar y practicar las pruebas que considere necesarias que "(...) no podrán versar sobre las decisiones judiciales o administrativas que declararon la situación de adoptabilidad cuando estas se encuentren en firme"[90]. La sentencia que decrete la adopción deberá contener los datos necesarios para que su inscripción en el registro civil constituya el acta de nacimiento y reemplace la de origen, la cual se anulará. Una vez en firme se inscribirá en el Registro del Estado Civil y producirá todos los derechos y obligaciones propios de la relación paterno o materno-filial, desde la fecha de presentación de la demanda. En todo caso, la sentencia deberá omitir la mención del nombre de los padres de sangre.

22. Aunque el decreto bajo examen se centra en un asunto puntual consistente en modificar la competencia para conocer del proceso de adopción, el planteamiento del debate muestra varios

aspectos en discusión, por los que la mayoría de los intervinientes cuestionan la constitucionalidad de la medida. A continuación, la Sala presenta el recuento jurisprudencial sobre los temas en debate, alrededor de la valoración sobre la validez de la medida.

La separación de poderes como fundamento del Estado Social de Derecho

23. La Carta de 1991 adoptó el modelo de Estado Social de Derecho que implica la sujeción a las normas jurídicas y principios, instituciones y procedimientos dirigidos a lograr el respeto y la materialización de la dignidad humana. Su protección y la consecuente primacía de los derechos fundamentales, dirigen la organización política y administrativa del Estado.

El título V de la Constitución desarrolla la organización del Estado a través de la identificación de las Ramas del Poder Público y de los demás órganos que ejercen funciones públicas; la asignación de sus competencias, principalmente las de legislar, administrar, juzgar, organizar las elecciones y controlar el funcionamiento estatal; y la previsión de principios que rigen su actuación y la interacción entre cada una de las piezas del engranaje que corresponde al diseño institucional. El artículo 113 superior consagra el principio de separación y colaboración armónica de los poderes públicos.

Tal y como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional en reiteradas ocasiones, el modelo vigente de separación de poderes persigue dos objetivos principales[91]. El primero, corresponde a la limitación del ejercicio del poder a través de medidas que eviten su concentración y el eventual abuso. Este objetivo se logra a través de la disgregación de dicho poder en órganos o entidades separadas, la definición precisa de competencias y la preservación de la autonomía de las entidades en el ejercicio de sus funciones[92]. El segundo, hace referencia a la materialización de los derechos de las personas, el cumplimiento de los fines del Estado y una actividad estatal eficaz. Para alcanzar este objetivo no basta con separar las competencias, sino que también son necesarias herramientas de complementariedad, concurrencia, cooperación y control entre las entidades públicas que permitan fortalecer el poder del Estado, y encauzarlo para el logro de sus objetivos.

En concordancia con esos fines, la Carta previó el principio de separación de poderes que se complementa con la colaboración armónica y se materializa a través de diferentes medidas en el diseño constitucional. En primer lugar, la manifestación básica de la separación de poderes corresponde a la identificación de los órganos del Estado y a la asignación precisa de competencias. En efecto, el texto superior establece y asigna las principales funciones del Estado mediante: (i) la identificación de las Ramas del Poder Público (Legislativa, Ejecutiva y Judicial), los órganos de control como el Ministerio Público[94] y la Contraloría General de la República[95], las autoridades de la organización electoral[96] y el Banco de la República[97], entre otros; (ii) la determinación de las principales funciones que ejercen, esto es, la asignación diferenciada de las competencias generales de las ramas y órganos; y (iii) el reconocimiento de la autonomía, e independencia, en términos generales pero no absolutos, para el ejercicio de esas funciones.

En relación con este último aspecto, es necesario precisar que la jurisprudencia ha señalado que la autonomía e independencia son dos conceptos integrados, pero diferentes. En relación con la **independencia**, ha establecido que es un atributo que comporta "(...) la ausencia de injerencias externas en el desarrollo de los cometidos constitucionales del respectivo órgano"[98] mientras que la **autonomía** hace referencia al "otorgamiento, a cada uno de tales órganos, de la capacidad para desenvolverse y desplegar sus actividades por sí mismos, y para autogobernarse."

La separación competencial con los rasgos descritos se preserva mediante: (i) el principio de supremacía constitucional[100]; (ii) la prohibición a las autoridades del Estado de ejercer funciones distintas a las que les fueron asignadas en el ordenamiento[101]; y (iii) la responsabilidad de los servidores públicos por la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, la división de las principales competencias del Estado en órganos diferenciados y el reconocimiento de su autonomía e independencia para el ejercicio de funciones se equilibra mediante la colaboración armónica entre los poderes y el sistema de controles inter orgánicos[103]. Esta se deriva de los fines esenciales del Estado y del mandato impuesto a las autoridades, de acuerdo con el cual están constituidas para proteger los derechos de las personas, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares[104] y tiene diferentes manifestaciones en el diseño institucional.

En efecto, dicha colaboración puede derivarse de: (i) las competencias concurrentes de diferentes órganos en una actividad concreta a través de un facultades complementarias (por ejemplo la iniciativa gubernamental en materia legislativa); (ii) la asignación excepcional de unas mismas competencias a más de un órgano, por ejemplo a través de la delegación legislativa o la asignación de competencias judiciales a autoridades administrativas; y (iii) el ejercicio de las funciones de control entre los diferentes órganos.

Igualmente, los controles inter órganos son una manifestación del principio de separación de poderes, que han sido reconocidos por la jurisprudencia constitucional como elemento medular para evitar la concentración de poder[105]. La forma en la que se concretan esos poderes corresponde a un complejo diseño constitucional dirigido a lograr el equilibrio entre los órganos y se deriva de la formulación del sistema de pesos y contrapesos. Esta articulación institucional busca lograr esos balances mediante diferentes controles entre los órganos previstos en diversos estadios de la actuación estatal. Por ejemplo, se presentan controles desde la elección o conformación de algunos órganos[106], mediante sistemas de alertas o avisos previos a la ejecución de la actuación[107], a través del control previo y vinculante a la materialización de la competencia[108]; y luego de ejercida la competencia correspondiente.

24. En síntesis, el principio de separación de poderes reforzado a través de la colaboración armónica constituye un elemento esencial del ordenamiento superior que exige: (i) la identificación de las competencias del Estado; (ii) la distribución de esas competencias en órganos estatales diferenciados; (iii) el reconocimiento de la autonomía e independencia de cada órgano en el ejercicio de sus funciones; (iv) la colaboración, interacción, complementariedad y concurrencia en el ejercicio de las competencias en aras de cumplir los fines del Estado y materializar los derechos de las personas; y (v) la existencia de medidas de control entre los órganos en aras de evitar concentración o abusos de poder.

Las Ramas del Poder Público y su organización

25. La definición de la organización del Estado prevé 3 Ramas del Poder Público: la Legislativa, la Ejecutiva, y la Judicial, y la concurrencia de otros órganos autónomos e independientes. En relación con cada una de las autoridades del Estado, la Carta establece los elementos esenciales de su actividad a través de la fijación de sus competencias principales, los aspectos generales de su estructura y conformación, así como el diseño de los sistemas y de los procedimientos de interacción con las demás autoridades. Ahora bien, por ser de interés para el caso bajo estudio, la Sala hará breves referencias generales sobre las competencias de las 3 Ramas del Poder Público y de la Procuraduría General de la Nación.

26. En primer lugar, al ocuparse de la **Rama Legislativa**, la Constitución establece que le corresponde al Congreso de la República, integrado por el Senado y la Cámara de Representantes, reformar la Carta Política, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno. Asimismo, fija el período de los senadores y representantes[110], establece las facultades de cada una de las Cámaras[111], determina las reglas generales sobre la reunión y funcionamiento del órgano legislativo y regula ampliamente la principal competencia del Congreso: "hacer las leyes", define el régimen de los congresistas, entre otros. Importa destacar que el Congreso de la República es la autoridad investida de la competencia general para la creación de las leyes, la cual materializa la representación popular y el principio democrático. En efecto, se trata de un órgano colegiado de representación popular que ejerce sus competencias de manera abierta, pública y deliberativa, y que garantiza la responsabilidad política y el pluralismo.

A pesar de la cláusula general de competencia en materia legislativa, la Carta prevé disposiciones relacionadas con el ejercicio excepcional de esa función por parte de otros órganos del Estado. Por ejemplo, el artículo 150.10 autoriza al Congreso de la República a revestir al Gobierno Nacional con dichas atribuciones, de manera transitoria y excepcional bajo las especiales condiciones que determina el mismo precepto[113]. Igualmente, en el marco de los estados de excepción prevé una facultad legislativa extraordinaria en cabeza del Gobierno, que se concreta en la expedición de decretos con fuerza material de ley, dirigidos exclusivamente a conjurar y atender la emergencia que motivó tal declaratoria. Esta función extraordinaria, está sometida a especiales límites temporales y sustanciales, y a controles definidos tanto en la Constitución como en la LEEE.

27. En segundo lugar, en cuanto a la **Rama Ejecutiva,** el artículo 115 superior, precisa que el Presidente de la República es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. Asimismo, aclara que el Gobierno está conformado de manera general por el Presidente de la República, los Ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos, y para "(...) cada negocio particular" por el Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes.

De otra parte, establece que las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la Rama Ejecutiva.

Luego, el artículo 189 enumera las competencias del Presidente de la República, que incluye las actividades que concretan cada una de las calidades reconocidas en el artículo 115[115]. En relación con estas calidades y sin la pretensión de establecer la estructura y el alcance de los ámbitos que abarcan, la Sala se limitará a señalar los criterios generales que permiten identificar su campo de acción. La jurisprudencia ha precisado, de manera general, que el concepto de **Gobierno** involucra un componente político en la dirección y orientación de la Rama Ejecutiva y, por ende "(...) traza los rumbos y las metas hacia los cuales debe dirigirse su actividad." Por su parte, la **Administración** carece del elemento político referido y se relaciona con la gerencia pública. Finalmente, la condición de **Jefatura de Estado** involucra las funciones "(...) que denotan de manera clara la voluntad de la Nación de conformar una unidad política propia, tales como las referidas a las relaciones internacionales".

Importa destacar, para el caso bajo examen que, aunque la Rama Ejecutiva del Poder Público funcionalmente está relacionada con la noción de administración[117], su conformación no está limitada por el listado contenido en el artículo 115 superior[118], por el contrario, existen leyes

que determinan las autoridades que la componen en los diferentes niveles[119] y su organización tiene estructura piramidal, en el marco de la cual se garantiza la coherencia del ordenamiento administrativo.

28. En tercer lugar, con respecto a la Rama Judicial el artículo 116 superior enumera las principales autoridades encargadas de la administración de justicia: la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación (en adelante FGN), los Tribunales y los Jueces y la Justicia Penal Militar.

Asimismo, señala que el Congreso de la República ejerce determinadas funciones judiciales, y que las autoridades administrativas, excepcionalmente, y los particulares, transitoriamente, pueden ser investidos de la función de administrar justicia, salvo de algunos procesos señalados en la Constitución.

Los artículos 228 y siguientes de la Carta precisan que la administración de justicia es una función pública y que sus decisiones son independientes. En efecto, los jueces sólo están sometidos al imperio de la ley[121]. Igualmente, establecen el derecho de acceso a la administración de justicia, el carácter público y permanente de las actuaciones judiciales con las excepciones que establezca la ley y la prevalencia del derecho sustancial, entre otros mandatos relacionados con las garantías del debido proceso.

En cuanto al funcionamiento de la Rama Judicial, la Constitución indica que es desconcentrado, independiente y autónomo, las jurisdicciones que la conforman, los máximos tribunales de cada jurisdicción, sus competencias, la estructura, la forma de elección de los Magistrados, entre otros aspectos generales relacionados con el funcionamiento.

Como se advierte, la cláusula general de competencia en relación con la administración de justicia está radicada en los jueces, que son autoridades organizadas en cuerpos colegiados o unipersonales, autónomas e independientes encargadas de la función jurisdiccional, que debe ser ejercida sin la interferencia de las demás instancias que integran la organización política.

29. En cuarto lugar, la **Procuraduría General de la Nación** es un órgano de control, autónomo e independiente[122], que encabeza el Ministerio Público, al cual se le asigna "(...) la guarda y la promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas". El artículo 277 superior establece las competencias generales del Procurador General de la Nación dirigidas a concretar ese mandato de protección de los derechos humanos, la preservación del interés público y, en consecuencia, vigilar y controlar la función pública.

En concordancia con los mandatos descritos y de cara al asunto bajo examen, la Sala destaca las competencias previstas en los artículos 6° y 7° del artículo 277 superior. En particular, la intervención en los procesos judiciales y administrativos para la defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales, y la competencia disciplinaria prevalente dirigida a lograr "(...) la marcha y el buen nombre de la cosa pública, por lo que juzga el comportamiento de los servidores públicos "frente a normas administrativas de carácter ético destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública"[123].

La asignación de competencias entre los órganos del Estado y la preservación del principio de separación de poderes

30. Como fue descrito, la Constitución autoriza que se asigne excepcionalmente la misma competencia a dos autoridades o que se presenten competencias concurrentes. Sin embargo, se trata de una situación excepcional, sujeta a estrictos límites y que exige una especial ponderación para preservar la separación de poderes, la autonomía e independencia de los órganos del Estado y el diseño constitucional dirigido a evitar la concentración de atribuciones en un solo órgano.

En efecto, esta Corporación ha evaluado tanto actos reformatorios de la Carta Política, como leyes que asignan o modifican competencias a los órganos del Estado bajo una especial consideración del diseño competencial definido en la Carta, la preservación de la separación y equilibrio de poderes y el consecuente respeto por la autonomía e independencia de los órganos[124]. De las providencias anotadas se derivan, entre otras, las siguientes subreglas:

La Constitución permite crear instituciones para el cumplimiento de los fines del Estado, pero estos ajustes institucionales no pueden subordinar las funciones de las ramas y demás órganos a un solo poder. A pesar de que una nueva institucionalidad esté dirigida a cumplir alguno de los fines del Estado, su diseño no puede desconocer la división competencial, generar concentraciones de poder y anular los controles recíprocos[125].

El principio de colaboración armónica no implica la posibilidad de fusionar competencias y compartir responsabilidades sobre aspectos que fueron claramente diferenciados en la Carta[126].

La colaboración armónica no puede ser transformada por el Legislador en un deber de colaboración exigible cuando lo disponga solamente uno de los órganos, pues esta previsión mutaría la colaboración en subordinación y rompería el equilibrio[127].

El Legislador no puede supeditar el ejercicio de competencias que fueron asignadas, sin limitación, por la Constitución, a la concurrencia de autorizaciones o avales de otros órganos[128].

La competencia asignada a los órganos autónomos e independientes se ejerce bajo esos principios. Por lo tanto, no pueden ser objeto de sujeción o condicionamiento a las decisiones de cualquiera de las Ramas del Poder Público o de los demás órganos a los que la Carta reconoce la misma autonomía[129].

Los procedimientos constitucionales previstos para el ejercicio de las competencias principales de cada una de las ramas del poder público o para la interacción con los otros órganos hacen parte integral del principio de separación de poderes[130].

31. Establecidas algunas de las subreglas que se derivan del principio de separación de poderes, la Sala aclara que en el marco de los estados de excepción, a pesar de que la Constitución prevé una concentración, transitoria y limitada de la competencia legislativa en cabeza del Presidente de la República, el ejercicio de esas competencias y la situación excepcional que se enfrenta no habilitan a desconocer irrazonable o desproporcionadamente el principio de separación de poderes ni a vulnerar la autonomía de las funciones constitucionales asignadas a los órganos del Poder Público.

De acuerdo con lo dicho, de las disposiciones que regulan los estados de excepción y de la jurisprudencia constitucional se extraen las siguientes subreglas:

Los estados de excepción son regímenes extraordinarios definidos y autorizados por la

Constitución y por ende las actuaciones adelantadas en esos escenarios se enmarcan y están sometidas a los postulados superiores. En consecuencia, las competencias temporales, extraordinarias y limitadas concedidas de manera excepcional no comportan una fractura del régimen constitucional vigente ni una autorización para su desconocimiento[131].

Las normas adoptadas en el marco del estado de excepción deben preservar las competencias constitucionales asignadas a las autoridades judiciales y respetar la autonomía que les fue reconocida en el ejercicio de sus funciones[132]. En consecuencia, estas disposiciones no pueden despojar a la Rama Judicial de las competencias que le fueron otorgadas en la Carta.

Las normas emitidas en el marco de la excepción no pueden asignarles a los órganos de control funciones adicionales e incompatibles con las que ostentan por mandato constitucional[134].

La Rama Judicial del Poder Público, rasgos distintivos de autonomía e independencia

32. La administración de justicia es la principal competencia asignada a la Rama Judicial del Poder Público y, por regla general, se ejerce exclusivamente por las autoridades que la conforman. Sin embargo, la Constitución le atribuyó competencias judiciales al Congreso de la República, y precisó que las autoridades administrativas y los particulares, de forma excepcional, pueden ser investidos de esta función.

En la medida en que la función judicial es el vehículo de garantía, exigencia y protección concreta de los derechos de las personas, sirve a la finalidad de resolver los conflictos que se presentan en la sociedad de manera pacífica, e involucra el poder de decisión sobre bienes jurídicos superiores. Se trata de una actividad que debe estar rodeada de fuertes garantías. Entre ellas se destaca la independencia, que permite que la decisión de los jueces no esté condicionada por injerencias de otros poderes e intereses. Por esta razón, la Carta establece que uno de los principales rasgos de la administración de justicia como función pública es la independencia de las decisiones[135] y en ese mismo sentido, el artículo 230 ibidem señala que "los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley".

Igualmente, se ha reconocido que, en atención al papel de la independencia como garantía del debido proceso, es necesaria una protección doble: interna -frente al mismo poder judicial, en particular por su carácter jerárquico y por la potestad disciplinaria- y externa: frente a otros poderes del Estado o de las partes. En ese sentido, es posible afirmar que un juez es independiente cuando escapa a las influencias de cualquier poder, cuando es libre para obrar sin parcialidad, presiones, amenazas, sobornos, etc.[136]

33. En síntesis, la independencia de la Rama Judicial del Poder Público está relacionada con la ausencia de injerencias de otros órganos en el ejercicio de las competencias que le fueron asignadas como una medida para mantener la separación de poderes. Adicionalmente, la función de administrar justicia se rodeó de la misma garantía y tiene protección reforzada, en tanto constituye una manifestación del debido proceso de los asociados.

34. Ahora bien, en lo que respecta a la autonomía, que está relacionada con la capacidad para auto gestionarse y por esa vía evitar injerencias externas, la jurisprudencia de esta Corte ha reconocido que la aplicación de este principio en la Rama Judicial se enfrenta a diversas complejidades. En concreto, la Sentencia C-285 de 2016 precisó que, si bien la Rama Judicial es un poder separado orgánicamente de las otras ramas, la función jurisdiccional se atribuye a un elevado número de funcionarios que administran justicia de manera independiente. En consecuencia, la autonomía debe ser considerada desde una perspectiva global y desde una

perspectiva concreta en relación con los funcionarios judiciales y la gestión interna de los despachos judiciales.

Además de las medidas operativas, las estructuras de gobierno y de administración se encargan de la definición e implementación de las grandes políticas públicas en materia de justicia, desde una perspectiva global del sistema. En relación, con esta función la Carta previó una garantía de tipo orgánico al establecer que la gestión administrativa y la conducción de la rama está en cabeza de autoridades pertenecientes a este mismo poder. En consecuencia, se desconoce su autonomía cuando el sistema de gobierno y administración es asignado a una institución exógena y, por ende, se quebranta el principio de separación de poderes.

La función judicial asignada a las autoridades administrativas y a particulares

35. La Carta Política prevé la posibilidad de que órganos que no están incluidos en la estructura de la Rama Judicial administren justicia bajo especiales condiciones. En particular, el artículo 116 superior permite asignar funciones judiciales a las autoridades administrativas bajo los siguientes condicionamientos: (i) se trata de una atribución excepcional; (ii) debe ser realizada a través de la ley; (iii) debe estar asignada en materias precisas y a autoridades determinadas; y (iv) no puede incluir competencias para adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

La jurisprudencia constitucional ha examinado la atribución de funciones judiciales a autoridades administrativas[137] y ha considerado que para evaluarla debe considerarse que:

(i) la excepción se refiere a lo extraordinario, a lo inusual, a lo que se sustrae al ámbito de la regla general; (ii) las excepciones no pueden ser demasiado amplias, ni pueden ser numerosas, ni pueden multiplicarse, pues dejarían de ser excepciones; (iii) las excepciones deben satisfacer la reserva de ley; (iv) ellas deben ser precisas "en la regulación legislativa"; y adicionalmente y como se desprende de su propio carácter, (v) deben ser consideradas, interpretadas y aplicadas con carácter restrictivo, como ocurre en los casos en que se deja de aplicar la regla general, para dar lugar a la excepcionalidad."[138]

En atención a la constante asignación de funciones judiciales a las autoridades administrativas, en la **Sentencia C-156 de 2013**[139] la Corte señaló que el criterio de excepcionalidad previsto en el artículo 116 superior implicaba evaluar no sólo el cumplimiento de los presupuestos formales establecidos en la norma superior, sino que también, debía leerse el criterio de excepcionalidad conforme a los demás principios que rigen la Carta. Por ende, señaló que "no toda función jurisdiccional puede ser atribuida a cualquier autoridad administrativa: aunque la competencia se defina con precisión y se verifique la independencia y autonomía del juzgador en el interior de ese organismo, resulta imprescindible como condición de validez de esa adscripción de funciones que el Legislador consulte un principio de asignación eficiente de funciones."

En concreto, explicó que la asignación eficiente corresponde a una relación de afinidad entre las funciones jurisdiccionales conferidas por la ley, y aquellas que ejerce ordinariamente la autoridad administrativa. Asimismo, indicó que este criterio armoniza la lectura de la autorización prevista en el artículo 116 superior con los demás principios constitucionales y materializa las garantías de juez natural, imparcialidad, especialidad y la calidad en la prestación del servicio de administración de justicia[141].

36. De los pronunciamientos sobre la autonomía e independencia de la Rama Judicial, y en relación con la independencia como garantía del debido proceso se pueden derivar las siguientes

reglas:

La distribución funcional de competencias debe observar las facultades específicas fijadas en la Constitución, de tal forma que las competencias de rango constitucional atribuidas a la Rama Judicial deben ser respetadas[142].

La regulación de la actividad judicial no puede eliminar la competencia de dictar sentencias, pues la función principal de los jueces es administrar justicia a través de los fallos.[143].

Las normas que autoricen a los superiores jerárquicos a imponer a los despachos judiciales de inferior jerarquía el orden en el que deben decidir los procesos desconocen los principios de autonomía e independencia[144].

El sistema de gobierno y administración global de la Rama Judicial del Poder Público no puede ser asignado a una institución exógena a este poder.

La ley puede conferir atribuciones judiciales a las autoridades administrativas siempre y cuando los funcionarios que ejercen concretamente esas competencias estén previamente determinados en la ley y gocen de la independencia e imparcialidad propia de quien ejerce una función judicial[145].

En aras de la preservación del principio de separación de poderes opera una regla residual en la competencia judicial, según la cual, todos los asuntos sobre los que no exista una excepción taxativamente consagrada en la Constitución o en la ley serán de conocimiento de los jueces.[146]

La asignación de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas debe cumplir un criterio de afinidad entre las funciones ordinarias de estos entes y las nuevas funciones jurisdiccionales conferidas por la ley.

La asignación de funciones jurisdiccionales a entidades administrativas debe propender, en primer término, por el fortalecimiento de la Rama Judicial, y sólo, de manera extraordinaria, se atribuyen competencias a la administración[147].

Los mecanismos que se empleen para lograr la descongestión judicial no pueden afectar la configuración orgánica y funcional de la Rama Judicial, dispuesta por la Carta[148].

Ahora bien, en el marco de los estados de excepción esta Corporación también ha defendido las competencias judiciales bajo el entendido de que las circunstancias excepcionales que motivan su declaratoria no constituyen una habilitación para la transgresión de las competencias judiciales. En efecto, tal y como sucede en las situaciones de normalidad institucional, la Corte ha reconocido la posibilidad de que, en los términos señalados en el artículo 116 superior, se asignen funciones judiciales a las autoridades administrativas. Sin embargo, debe observarse el criterio de excepcionalidad. De las providencias judiciales emitidas en estos escenarios se pueden determinar las siguientes subreglas:

La asignación de competencias judiciales a autoridades administrativas puede efectuarse mediante decretos legislativos[149].

Las normas adoptadas en el marco de la excepción no pueden despojar a la Rama Judicial de las competencias que les fueron asignadas en la Carta[150].

Las normas proferidas en el marco de la excepción no pueden imponerles a los jueces exigencias adicionales para el ejercicio de sus funciones que los sometan a otras ramas del poder público[151].

Es necesario observar y mantener las competencias asignadas en las diferentes autoridades judiciales. La alteración de estas competencias debe observar suficiente motivación y justificación[152].

A continuación, la Sala recordará su jurisprudencia en torno a la naturaleza de la PGN, a quien, en este caso, se atribuyen funciones jurisdiccionales transitorias.

La naturaleza de la Procuraduría General de la Nación

37. De conformidad con lo preceptuado en los artículos 113, 117 y 118 superiores, el Ministerio Público es un **órgano de control** del Estado, **autónomo e independiente** respecto de las Ramas del Poder Público, "(...) en especial de la Ejecutiva"[153]. Sus funciones, relacionadas con "(...) la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas" (artículo 118 Constitucional), son ejercidas por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los procuradores delegados, los agentes ante las autoridades jurisdiccionales, los personeros municipales y los demás funcionarios que determine la ley.

El Procurador General de la Nación no depende para el ejercicio de sus funciones del Presidente de la República como ocurría bajo el régimen constitucional anterior. Por el contrario, está instituido como el supremo director del Ministerio Público (artículo 275 C.P.), encargado, entre otras labores, de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad e intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.

Este diseño institucional responde a la lógica que fundamenta el ordenamiento constitucional contemporáneo según la cual "(...) los órganos de control no deben depender ni funcional ni orgánicamente de los organismos que ellos mismos controlan, porque tal dependencia no sólo implica en sí misma una contradicción lógica irreconciliable, sino que por sobre todo, incide negativamente en el ejercicio efectivo del control"[154]. Las características de la PGN garantizan la independencia de este organismo de control y constituyen un reflejo de la estructura y organización del Estado Social de Derecho que se fundamenta, entre otros, en el principio del control efectivo de la administración pública[155]. Sobre el particular, la **Sentencia C-178 de 1997** recordó lo dicho por los Constituyentes, en la discusión sobre el tema de la independencia del Ministerio Público:

"Nos permitimos plantear a ustedes la necesidad de conservar el Ministerio Público, integrado por la Procuraduría y los fiscales, con las funciones que hoy tiene, **pero con la reforma fundamental de concederle absoluta autonomía en relación con el ejecutivo, para que pueda desempeñarlas en forma independiente y no bajo la dirección del Gobierno como lo dispone la Constitución anterior**" (Gaceta Constitucional No. 89, página 9)"[156].

Ahora bien, es preciso aclarar que "(...) la autonomía e independencia con que actúan los [procuradores] delegados y agentes del Procurador se predica frente a los funcionarios ante los cuales ejercen sus funciones, más no con respecto al Procurador General de la Nación, del cual son dependientes o subordinados"[157], pues es el supremo director de la institución.

38. Es claro entonces que la PGN es un organismo de control, de carácter administrativo[158], independiente y autónomo que no integra ninguna de las Ramas del Poder Público, y menos aún la Rama Ejecutiva. Conforme a lo dispuesto en los artículos 277 y 288 de la Constitución, el Decreto 262 del 2000[159] (adicionado por la Ley 1367 de 2009[160] y el Decreto 2246 de 2011[161]), el Decreto 1511 de 2018[162] y la Resolución 017 del 4 de marzo del 2000 de la PGN, esta entidad cumple cuatro funciones misionales principales. Es preciso señalar que el Procurador General de la Nación ejerce directamente las competencias que le otorga el artículo 278 superior. No obstante, las señaladas en el artículo 277 Constitucional y las demás atribuidas por el Legislador "(...) podrá ejercerlas por sí, o delegarlas en cualquier servidor público o dependencia de la entidad".

En primer lugar, la PGN desarrolla una función de **prevención** conforme a la cual se encarga de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos con fines preventivos y de control de gestión. También vigila el actuar de los servidores públicos. En cumplimiento de esta función, adelanta acciones constitucionales y las demás necesarias para la defensa del orden jurídico.

En segundo lugar, cumple una función de intervención como sujeto procesal ante las autoridades judiciales, administrativas o de policía cuando sea necesario para defender el orden jurídico y los principios y derechos constitucionales. En cumplimiento de esta función, interviene ante el Congreso en actuaciones disciplinarias, ante las jurisdicciones contencioso administrativa, constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral, ante el CSJUD y las autoridades administrativas y de policía. Puede ser desarrollada por las procuradurías delegadas y los procuradores judiciales. Además, en virtud de esta misión también ejerce funciones de conciliación, las cuales son desempeñadas únicamente por los procuradores judiciales[164].

En tercer lugar, desempeña la función disciplinaria conforme a la cual asume el conocimiento de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores públicos y los particulares que ejercen funciones públicas. En estos casos se le atribuyen funciones de policía judicial (art. 277 superior)[165]. Esta labor la desempeñan el Procurador General de la Nación, el Viceprocurador, la Sala Disciplinaria, las procuradurías delegadas y los procuradores judiciales.

Por último, la entidad se encarga de la **protección y defensa** de los derechos humanos. Para ello, defiende especialmente los intereses colectivos y promueve, ante las autoridades judiciales y administrativas, el cumplimiento de la normativa nacional y los tratados internacionales.

39. La jurisprudencia de esta Corporación ha dicho, en lo que interesa a este caso, que la Procuraduría es una entidad de carácter administrativo que cumple funciones de representación de los intereses generales[166]. En efecto, la entidad está sujeta a los principios de orden constitucional que rigen la función administrativa y está al servicio de los intereses generales[167]. Por tal motivo, los controles realizados en cabeza de los funcionarios públicos, de conformidad con el artículo 209 superior, se deben enmarcar dentro de los imperativos de la "(...) igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones".

40. En suma, es claro que es una autoridad administrativa (inciso 3º del artículo 116 de la C.P.) por lo que excepcionalmente la ley podría atribuirle funciones jurisdiccionales. Sin embargo, la PGN, como órgano de control autónomo e independiente de carácter administrativo, no hace

parte de ninguna de las ramas del poder público, menos del Ejecutivo, y, por esta razón, no es una de aquellas "autoridades civiles ejecutivas" que puede ser investida de funciones jurisdiccionales en los términos del artículo 21 de la Ley 137 de 1994.

La prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y la adopción como medida protectora de sus derechos

41. El artículo 44 de la Constitución establece que la protección especial de los NNA es un aspecto de enorme relevancia constitucional, sus destinatarios son aquellos que se encuentran en la primera etapa de la infancia, y su mandato fundamental resalta el carácter especial y prevalente de sus derechos. Por otro lado, en virtud del artículo 45 superior los adolescentes gozan también de otros derechos adicionales, como a la garantía de protección, a la formación integral, a la participación activa en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

En ese sentido, la Carta no solo reconoce el carácter fundamental de los derechos de los NNA y su prevalencia sobre los derechos de los demás, sino que también resalta la protección de la cual deben ser objeto y el compromiso irrefutable de la familia, de la sociedad y del Estado de asistirlos y protegerlos con el fin de garantizarles su desarrollo armónico e integral y el efectivo ejercicio de sus derechos.[169]

42. Colombia ha firmado múltiples tratados internacionales que establecen un estándar de protección mayor a los NNA. Entre estos se encuentran la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989[170] y sus Protocolos facultativos, la Declaración Universal de Derechos Humanos[171], la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre[172], el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966[173], la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969[174], el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Particularmente, el Comité de los Derechos del Niño, que se encarga de aplicar esa Convención, identificó cuatro principios fundamentales para materializar los derechos de esta población[176]. Estos principios son: (i) la no discriminación; (ii) el interés superior del niño; (iii) los derechos a la vida, la supervivencia y el desarrollo; y (iv) la participación infantil. Esta Corporación caracterizó esos enunciados en la Sentencia C-250 de 2019:

"(i) La **no discriminación**, el cual requiere que los Estados "identifiquen activamente a los niños y grupos de niños en relación con los cuales puede ser necesario adoptar medidas especiales para el reconocimiento y la realización de sus derechos".

(ii) El **interés superior del menor**, previsto en la Convención sobre los Derechos del Niño, en particular en el numeral 1º del artículo 3º, de acuerdo con el cual "[e]n todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño"[178]. Este principio tiene expresa consagración en el artículo 44 de la Constitución, cuyo último inciso señala que "[l]os derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás".

(iii) El **derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo**, el cual debe ser entendido en su concepto integral, que abarca "el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño"[180].

(iv) El **respeto a las opiniones del niño**, en virtud del cual debe reconocerse al niño como "participante activo en la promoción, protección y vigilancia de sus derechos"[181]. Además, la Corte observa que este principio guarda plena coherencia con una concepción del niño como sujeto titular del **derecho a la dignidad humana**, a quien debe reconocérsele de manera progresiva mayor autonomía para definir su proyecto de vida y llevar a cabo acciones encaminadas a lograrlo." (Negrillas originales)

43. De este modo, de conformidad con el artículo 3.1. de la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño de 1989, todas las medidas que las entidades públicas o privadas tomen en relación con los NNA, deberán atender el criterio primordial de su interés superior. Este principio ha sido desarrollado en distintas ocasiones por la jurisprudencia constitucional y constituye un "(...) eje central de análisis constitucional para la resolución de las controversias en las que sean sujetos de derecho los menores de edad y en las cuales los jueces deben hacer prevalecer el interés superior del menor en aplicación del principio pro infans."[182]

44. La jurisprudencia constitucional, en vigencia del CIA, ha resaltado que la garantía del principio del interés superior del menor de edad no es ajena al proceso de adopción. La **Sentencia C-840 de 2010**[183], que declaró exequible la expresión "(...) que demuestre una convivencia ininterrumpida de por lo menos dos (2) años" contenida en el numeral 3° del artículo 68 del mencionado Código, señaló:

"5.5. En el caso de la adopción, la jurisprudencia constitucional ha reconocido esta figura como un mecanismo orientado primordialmente a satisfacer el interés superior del menor cuya familia no provea las condiciones necesarias para su desarrollo, mediante su ubicación en un núcleo familiar apto [...] De este modo, la adopción es concebida fundamentalmente como una institución establecida en beneficio del menor adoptable y para su protección. Y si bien permite que personas que no son padres o madres por naturaleza lleguen a serlo en virtud del parentesco civil, posibilitándoles a ellos el ejercicio de varios derechos como el conformar una familia, el del libre desarrollo de la personalidad, etc., no persigue prioritariamente este objetivo, sino el de proteger al menor de la manera que mejor convenga a sus intereses, aplicando en ello el artículo 44 de la Carta. Esto ha permitido concluir a la Corte que dada su naturaleza eminentemente protectora, el proceso de adopción debe estar orientado ante todo por la búsqueda del interés superior del menor, el cual se debe aplicar como parámetro de interpretación de todas las normas aplicables."

Del mismo modo, la Sentencia C-071 de 2015[184] afirmó que:

"[...]la adopción se refleja como la institución jurídica por excelencia para garantizar al menor expósito o en situación de abandono el derecho a tener una familia y no ser separado de ella. La adopción, ha dicho la Corte, "persigue el objetivo primordial de garantizar al menor que no puede ser cuidado por sus propios padres, el derecho a integrar de manera permanente e irreversible un núcleo familiar."

Con esta institución se pretende suplir las relaciones de filiación de un menor que las ha perdido o que nunca las ha tenido y que, por lo mismo, se encuentra en condición jurídica de adoptabilidad, esto es, en situación de ser integrado a un nuevo entorno familiar. Pero no a cualquier familia, sino a aquella en la que, en tanto sea posible, se restablezcan los lazos rotos y, sobre todo, se brinde al menor las condiciones para su plena y adecuada formación"

En la Sentencia C-104 de 2016[186] la Corte examinó la constitucionalidad del artículo 71 de la Ley 1098 de 2006. Este fue acusado de vulnerar el derecho a la igualdad, ya que establece una prelación para los padres adoptantes de nacionalidad colombiana frente a candidatos extranjeros. Al estudiar el principio de interés superior del menor de edad, afirmó:

"(...) la limitación que [realiza la norma] realmente tiene un impacto leve, pues al entender que la finalidad de la adopción no es dar un niño a una familia, sino asegurarle al primero su derecho a tener una, el legislador obró en un sentido acorde con la búsqueda de su interés prevalente, que para el caso en concreto imponía privilegiar, en caso de igualdad de condiciones, la opción de asignación que preservara su origen étnico, cultural y social, al tiempo que redujera el impacto psicosocial derivado del proceso de adopción, tal y como lo exige el principio de subsidiaridad [sic] previsto en el derecho internacional, en el que dentro de las alternativas de adopción se prefiere la escogencia de fórmulas nacionales.

Ahora bien, como se ha mencionado, este criterio opera bajo la consideración de la salvaguarda primordial del interés superior de los niños, por lo que no implica consagrar una hipótesis de último recurso, sino de examen particular, caso por caso, para verificar realmente cuál es la mejor opción para un menor de edad, y a partir de allí, en igualdad de condiciones, y sólo ante esa circunstancia, preferir la alternativa nacional. Se insiste nuevamente en los que los preceptos demandados no excluyen al extranjero de la posibilidad de adoptar, ni tampoco prefieren al nacional por el sólo hecho de serlo".

45. En conclusión, el interés superior del menor de edad es un principio transversal de enorme relevancia constitucional. Particularmente, en los casos de adopción la Corte ha utilizado este principio para señalar que: (i) no persigue satisfacer derechos del adulto, sino proteger de la mejor manera al niño cuya familia no provee las condiciones necesarias para su desarrollo mediante su ubicación en un núcleo apto; (ii) privar a los que carecen de una morada estable de la posibilidad de hacer parte de un hogar bajo argumentos dilatorios y/o discriminatorios implica generar un déficit de protección que compromete su derecho a tener una familia y con ello el mencionado postulado; y (iii) es indispensable para verificar realmente cuál es la mejor opción para un menor de edad en situación de adoptabilidad.

El derecho al debido proceso judicial de adopción

46. El debido proceso (artículo 29 superior[187]) es un derecho fundamental que se define como el conjunto de "(...) garantías que tienen por fin sujetar las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ellas involucrados"[188]. Es uno de los pilares del Estado Social de Derecho pues opera no sólo como una garantía para las libertades

ciudadanas, sino como un contrapeso al poder del Estado.

Esta Corte ha establecido que el debido proceso tiene una serie de características esenciales para su debida interpretación constitucional: (i) es un derecho que aplica a todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas por lo que constituye "(...) un fundamento de la legalidad dirigido a controlar las posibles arbitrariedades en que puedan incurrir las autoridades como consecuencia del ejercicio del poder del Estado"[190]; (ii) tiene diversos matices según el derecho de que se trate, lo que quiere decir que la exigencia de los elementos integradores del debido proceso "(...) es más rigurosa en determinados campos del derecho (...) en [los] que la actuación puede llegar a comprometer derechos fundamentales"[191]; (iii) es un derecho de aplicación inmediata (artículo 85 superior) que se expresa a través de múltiples principios que regulan el acceso a la administración de justicia (artículos 228 y 229 de la Constitución) como la celeridad, publicidad, autonomía, independencia, gratuidad y eficiencia[192]; (iv) no puede ser suspendido durante los estados de excepción[193]; (v) se predica de todos los intervinientes en un proceso[194] y de todas las etapas del mismo[195]; y (vi) su regulación es legal pues es el Legislador quien, dentro del marco constitucional, define cómo habrá de protegerse y los términos bajo los cuales las personas pueden exigir su cumplimiento, entre otras.

Además, esta Corporación ha determinado que el contenido material de este derecho se compone de unas garantías esenciales que deben tener todos los ciudadanos que intervienen en un proceso administrativo o judicial. Una de ellas es el derecho a un juez natural, el cual se constituye en un elemento medular del debido proceso, según el cual "(...) nadie podrá ser juzgado sino (...) ante juez o tribunal competente".

Otras garantías son el derecho a la independencia judicial que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales se confía la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al Ejecutivo y al Legislativo, y el derecho a la imparcialidad del juzgador, a quien se le exige decidir con fundamento en los hechos y conforme al orden jurídico, sin prevenciones o influencias ilícitas[197].

El derecho al juez natural

47. El juez natural es aquel a quien la Constitución o la ley le han atribuido el conocimiento de ciertos asuntos para su resolución[198], "(...) debe ser funcionalmente independiente, imparcial y estar sometido solamente al imperio de la ley (Arts. 228 y 230 C. Pol.)"[199]. Es aquella garantía que tiene toda persona a que su causa sea conocida, juzgada y definida por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley. Este derecho proscribe "(...) los jueces post-facto o ad-hoc, así como también los juzgamientos por comisión o por delegación, bajo el entendido que su existencia no asegura la imparcialidad y ecuanimidad que exige el ejercicio del cargo y la definición del caso concreto".

Esto significa que este derecho está relacionado directamente con el principio de legalidad, dado que el juez natural es aquél a quien la Constitución o la ley (artículo 150-23 superior) le ha asignado el conocimiento de ciertos asuntos para su definición. En este sentido, la Corte determina que cuando la competencia no ha sido fijada explícitamente en la Constitución, "(...) el legislador tiene libertad de configuración, siempre que no altere el marco funcional definido en la Constitución Política"[201].

Bajo esta misma lógica, la jurisprudencia de esta Corporación señala que el principio de juez natural se refiere de una parte a la especialidad, pues el Legislador deberá consultar como

principio de razón suficiente la naturaleza del órgano al que atribuye las funciones judiciales, y de otro lado, a la predeterminación legal del juez que conocerá de determinados asuntos[202]. Además, establece que la finalidad perseguida con este derecho es "(...) evitar la arbitrariedad del Estado a través de la acción de jueces que no ofrezcan garantías".

Este derecho, además de tener desarrollo constitucional, también está contemplado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en tratados como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos[204] y la CADH[205]. El alcance y contenido de este derecho también ha sido definido por el Comité de Derechos Humanos en su Observación General No. 32, como una garantía que está íntimamente ligada al derecho a la igualdad de trato, por lo que, en virtud de la garantía al juez natural, los casos similares debes ser sometidos a procesos y a tribunales equivalentes.

Para determinar el alcance de esta cláusula en un determinado proceso, es preciso remitirse al artículo 12 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (en adelante LEAJ), en concordancia con lo previsto en el artículo 116 superior, de los cuales se puede inferir que la función jurisdiccional en Colombia se ejerce de manera permanente por las Corporaciones y personas dotadas de investidura constitucional y legal para hacerlo[207]: la jurisdicción constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las jurisdicciones especiales (como la penal militar, la indígena, la justicia de paz, la jurisdicción especial para la paz), y la jurisdicción ordinaria que conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos expresamente por la Constitución o la ley a otra jurisdicción.

En conclusión, el juez natural es el funcionario con aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley. En ese mismo sentido, el derecho al juez natural se concreta en la garantía que tienen todas las personas de ser juzgadas por la autoridad legalmente competente para adelantar el trámite y para adoptar la decisión de fondo respectiva en igualdad de condiciones. Además, dado que este juez "(...) no sólo deber estar previamente establecido por la ley (juez natural) sino que, además, debe ser ajeno a las partes en la controversia (imparcial), sólo está sujeto al derecho y no a instrucciones de sus superiores o de los otros poderes (independiente), y goza de una estabilidad suficiente para poder ejercer su independencia y autonomía (inamovilidad)"[208].

El acceso a un recurso efectivo

48. El acceso a la administración de justicia (artículo 229 superior) es un derecho fundamental que hace parte del derecho al debido proceso. Se traduce en la posibilidad de acudir, en condiciones de igualdad, ante el juez natural que ejerce funciones jurisdiccionales y que tiene la competencia para decidir las controversias sobre los derechos e intereses legítimos que el ordenamiento jurídico reconoce, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías previstas en la Constitución y la ley[209].

La jurisprudencia de este Tribunal ha reiterado que este derecho es un presupuesto indispensable para la materialización de los demás derechos fundamentales, pues "(...) no es posible el cumplimiento de las garantías sustanciales y de las formas procesales establecidas por el Legislador sin que se garantice adecuadamente dicho acceso"[210].

El derecho de acceso a un recurso judicial efectivo es una de las facetas protegidas por el derecho de acceso a la administración de justicia. En este sentido, la Corte ha dejado en claro que dicha

garantía no cumple con la mera consagración formal de recursos y procedimientos, sino que requiere que aquellos recursos a los cuales tienen acceso los ciudadanos "(...) resulten materialmente idóneos y eficaces, es decir, deben tener la capacidad de resolver los asuntos de fondo en plazos razonables y mediante la observancia de todas las garantías procesales"[211]. Además, indica que "(...) no pueden considerarse efectivos aquellos recursos judiciales que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares del caso, resulten ilusorios".

Lo anterior también encuentra respaldo en la CADH, según la cual el recurso judicial efectivo constituye una manifestación de la protección judicial que tiene una doble connotación: (i) es un derecho que tiene toda persona "(...) a un recurso sencillo y rápido o a cualquier recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales"[213]; (ii) es un deber de los Estados Partes quienes se comprometen "(...) a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso".

49. En este sentido, el derecho de acceso a la justicia guarda estrecha relación con el derecho a un recurso judicial efectivo como garantía necesaria para asegurar la protección plena de los derechos. Por ser de relevancia para el análisis de constitucionalidad del decreto sub examine, es preciso recordar en esta oportunidad que la Corte Constitucional también ha reiterado que los procesos de adopción deben respetar el debido proceso:

"(...) la procedencia de la adopción como medida de restablecimiento de derechos estará sujeta al cumplimiento del debido proceso (...) la declaración de adoptabilidad será la última opción, cuando definitivamente sea el medio idóneo para protegerlos"[215].

Por esta razón, se ha previsto que una parte esencial del debido proceso administrativo en el trámite de adopción la constituye la institución de la homologación contemplada en el artículo 108[216] de la Ley 1098 de 2006[217]. En efecto, la Corte ha sostenido que el objetivo de la homologación es revisar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales del debido proceso durante la actuación administrativa. Este procedimiento, adelantado por el juez de familia, cumple una doble función: efectuar el control de legalidad de la actuación administrativa y velar por el respeto de los derechos fundamentales de los familiares implicados en el trámite, pero, en especial, debe salvaguardar el interés prevalente de NNA, por lo que el juez de familia actúa como juez constitucional.

El examen de constitucionalidad del Decreto 567 de 2020

Cuestión previa: improcedencia de la "suspensión provisional" solicitada.

50. El ciudadano Carlos Fradique-Méndez, elevó ante esta Corte una "petición especial" consistente en que "se decrete la suspensión provisional del decreto 567 de 15 de abril de 2020, para evitar daños que luego serían de difícil reparación", tal solicitud se fundamenta en que el decreto es "manifiestamente ilegal".

En esta oportunidad, la Sala reitera su jurisprudencia sobre la improcedencia de este tipo de solicitudes, en efecto, la Corte Constitucional no es competente para hacer declaratorias de esa

naturaleza, por lo que se impone su rechazo[219]. En particular, la **Sentencia C-179 de 1994**, que estudió el proyecto de Ley Estatutaria de Estados de Excepción dejó en claro que la competencia constitucional de la Corte es "decidir definitivamente" sobre los decretos expedidos por el Presidente al amparo de un estado de excepción (artículos 241-7 y 214-6 de la Constitución). La citada providencia dijo lo siguiente:

"En este orden de ideas, los fallos que dicta esta Corporación en relación con dichos decretos legislativos, tienen el carácter de definitivos y sobre ellos no se puede volver, porque, según el artículo 243 de la Constitución, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ahora bien, si es deber de la Corte pronunciarse en forma definitiva sobre los decretos legislativos, en los "estrictos y precisos términos" contemplados en el artículo 241 de la Constitución, mal puede una ley, como es la que se estudia, establecer la suspensión provisional de dichos actos jurídicos, lo que configura una clara y abierta violación de la normatividad Suprema."

Las condiciones normativas allí señaladas continúan sin modificación alguna, de la misma manera que permanecen las circunstancias contextuales en las que se impide que la Corte Constitucional adopte medidas cautelares o transitorias para suspender efectos de leyes. En consecuencia, se impone el rechazo de la solicitud.

Requisitos formales

51. La Corte advierte que la normativa objeto de examen cumple con los requisitos formales exigidos a los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica. En primer lugar, el Decreto 567 de 2020 fue adoptado el 15 de abril del mismo año, esto es, dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria del estado de excepción, que tuvo lugar el 17 de marzo de 2020, mediante el Decreto 417 de esa fecha. Igualmente, fue suscrita por el Presidente de la República y por todos los ministros. Del mismo modo, el decreto analizado cuenta con 52 párrafos de consideraciones que conforman la motivación del mismo respecto de su justificación y necesidad (argumentos que fueron descritos en el fundamento jurídico 16 de esta sentencia).

Requisitos materiales

52. A fin de determinar la validez sustantiva del decreto estudiado, la Sala adoptará la metodología de los juicios que ha previsto la jurisprudencia constitucional antes sintetizada. Con todo, previamente se referirá a una cuestión previa sobre la vigencia de la norma.

La Corte Constitucional es competente para analizar el Decreto 567 a pesar del cumplimiento de la condición a la que estaba sometida su vigencia

53. Como lo anotaron varios intervinientes, al parecer, la vigencia de la normativa bajo examen ha expirado. En efecto, su artículo 1° establece que la competencia jurisdiccional que otorga este decreto a los procuradores judiciales de familia "(...) se ejercerá por el término en que se mantenga vigente la suspensión de términos para los juzgados de familia dispuesta por el Consejo Superior de la Judicatura en los procesos de adopción." Por su parte, el artículo 7° insiste en que esta normativa "rige a partir de la fecha de su publicación y modifica todas las disposiciones legales que le sean contrarias durante su vigencia." De acuerdo con estas normas, es claro que las medidas adoptadas en el decreto tienen una vigencia condicionada a que el CSJUD levantara la suspensión de términos en los procesos de adopción. Esta condición se cumplió el 25 de abril al expedirse el Acuerdo PCS-JA20-11546 que en su artículo 8 precisó: "Se exceptúan de la suspensión de términos prevista en el artículo 1 del presente acuerdo las

siguientes actuaciones en materia de familia: 8.1. Procesos de adopción, los cuales se adelantarán de manera virtual". Sin duda, al levantarse los términos en todas las etapas de los procesos de adopción, el decreto legislativo en estudio ya no está vigente.

Bajo esas circunstancias, podría alegarse que como la norma no está vigente, la Corte no es competente para estudiarla. Sin embargo, este tribunal tiene la obligación de realizar el respectivo control integral.

54. La jurisprudencia de esta Corporación en las Sentencias C-298 de 2011[220], C-252 de 2010[221], C-071 de 2009[222], C-070 de 2009[223], entre otras, ha señalado que el examen de los decretos expedidos en virtud de los estados de excepción no se limita únicamente a la revisión de disposiciones que estén surtiendo efectos jurídicos. En desarrollo del control jurídico de los decretos expedidos durante la vigencia de los estados de excepción, encargado a la Corte por el artículo 215 superior, este Tribunal señaló que este no se limita a las disposiciones cuyos efectos estén vigentes por dos razones:

"[E]n primer lugar por las características del control que ejerce la Corte sobre este tipo de disposiciones, el cual como antes se dijo es un control automático, integral y definitivo. De manera tal que una vez se avoca conocimiento de este tipo de decretos se conserva la competencia hasta que se produce un fallo de fondo sobre su constitucionalidad, se trata en este caso de una modalidad especial de perpetuatio juriditionis [sic], el cual ya ha sido reconocido por esta Corporación en otras oportunidades para pronunciarse de fondo sobre disposiciones que han perdido su vigencia durante el trámite de la acción pública de inconstitucionalidad[224].

En segundo lugar, porque de admitirse la tesis de la pérdida de competencia de la Corte, los decretos expedidos en virtud de la declaratoria de un estado de excepción podrían sustraerse del control constitucional mediante los sencillos mecanismos de prever plazos de vigencia cortos, de hacer uso de las facultades extraordinarias por reducidos lapsos o de declarar restablecido el orden público con prontitud antes de que haya tenido lugar el pronunciamiento de la Corte Constitucional, posibilidad que según ha afirmado esta Corporación "repugna a la intención del Constituyente y a la noción misma de Estado de Derecho que acoge nuestra Carta Fundamental"[225], pues se reduciría simplemente a institucionalizar una modalidad de elusión del control constitucional, la cual resulta inaceptable en el caso de los estados de excepción precisamente por la especial regulación a la que fueron sometidos por la Carta de 1991, la cual como se ha sostenido a lo largo de esta decisión, reforzó los límites y controles a los que se encuentran sometidos."

55. Por lo tanto, la pérdida de vigencia de los decretos legislativos proferidos en el marco de los estados de excepción no impide la revisión constitucional automática de las normas expedidas que realiza esta Corte. De este modo, aunque el Decreto 567 no produzca efectos, esta Corporación tiene la competencia y la obligación de estudiar su constitucionalidad.

56. Con todo, es importante aclarar que las medidas adoptadas en el Decreto 567 de 2020, continúan produciendo efectos jurídicos, ya que de conformidad con el parágrafo 3° de su artículo 1°, los procuradores judiciales de familia adelantarán y llevarán hasta su culminación todos los procesos cuya admisión haya sido proferida en el término establecido en el presente artículo. Por lo tanto, la competencia de los procuradores aún se mantiene en ciertos casos. En conclusión, la Sala Plena es competente para estudiar la constitucionalidad de dicho decreto.

Aplicación de criterios analíticos de orden material

57. Como fue descrito previamente, la jurisprudencia de este tribunal ha enunciado un orden general para analizar los decretos legislativos con base en cada uno de los juicios de fondo. Sin embargo, es posible iniciar el estudio con el criterio que, prima facie muestra de manera más clara razones de inconstitucionalidad. Esta opción es admisible porque responde a un criterio de razonabilidad y de eficiencia, ya que optimiza el trabajo de la Corte al no referirse a otros juicios previos a menos que sea necesario.

Con todo, esto no implica que obligatoriamente la Sala deba terminar su escrutinio si encuentra que el decreto incumple uno de los juicios. En efecto, puede optar por concluir su análisis o por continuar con el estudio de los demás criterios, sin que ello pueda ser considerado contradictorio o carente de técnica. Esta posibilidad se soporta en que no puede perderse de vista que el propósito del control constitucional de los decretos expedidos al amparo de un estado de excepción no se limita a establecer si una norma se ajusta o no a la Carta Política, su alcance puede ser mucho más amplio, pues se trata de la expresión de la complejidad de la función de la Corte como garante de la integridad y supremacía constitucionales. Por lo tanto, no sólo se justifica como parte de un ejercicio de saturación argumentativa, sino que tiene finalidades pedagógicas. Por lo tanto, este tribunal tiene la atribución de decidir, según las circunstancias si, a pesar de encontrar que un decreto no supera uno de los estándares, se pronuncia sobre todos los juicios para analizar un decreto legislativo o no porque es indispensable referirse a ciertos asuntos.

58. Con base en estas consideraciones, en este caso la Corte iniciará con el juicio de motivación suficiente, pues de acuerdo con las intervenciones se trata de un punto central en las solicitudes de inconstitucionalidad y, además, agotará el estudio de cada uno de los juicios, pues considera indispensable pronunciarse sobre varios aspectos para mayor claridad y en consideración a la trascendencia de los problemas constitucionales que plantea este caso.

59. Esta Sala encuentra que el decreto no supera el juicio de motivación suficiente. Efectivamente, la normativa fue sustentada en los siguientes objetivos: el general relacionado con el servicio de justicia durante la emergencia, y el específico referido a la defensa de los derechos de los NNA. Además, adoptó medidas para cumplirlos, entre ellas otorgar funciones jurisdiccionales temporales a los procuradores judiciales de familia para conocer de los procesos de adopción en los que no se hubiere admitido la demanda. Con todo, la Corte encuentra incoherencias y deficiencias argumentativas en las consideraciones, tal y como lo ilustraron casi todos los intervinientes que solicitaron la declaratoria de inexequibilidad del decreto bajo examen. En ese sentido, no basta exponer cualquier razón relacionada con la crisis, no puede perderse de vista que las facultades presidenciales durante la emergencia deben ser analizadas por esta Corporación de manera integral por lo que implican para la separación de poderes y para el sistema constitucional.

La Vista Fiscal y el Gobierno consideraron que la motivación de la normativa señaló con claridad los efectos de la pandemia en la administración de justicia (suspensión de términos y necesidad de adoptar medios electrónicos para garantizar la prestación de los servicios públicos de justicia) y su impacto en los derechos de los NNA. Además, insistieron en la idoneidad de los procuradores judiciales para ejercer estas funciones y en la importancia de hacer prevalecer el interés superior de los NNA.

Para la Sala, la motivación es deficiente por haber partido de supuestos hipotéticos, no

demostrados y jurídicamente inconducentes. A continuación, la Corte expone las razones que sustentan dicha conclusión:

59.1. La motivación del DL se origina en supuestos hipotéticos. Las intervenciones gubernamentales y la PGN insistieron en que la suspensión de términos dictada por el CSJUD puso en riesgo los derechos de los NNA involucrados en procesos de adopción. En su criterio, esa determinación restringió su acceso al mecanismo judicial dispuesto para culminar el trámite, lo que les impidió definir su situación jurídica. Incluso, los NNA podían perder su oportunidad de acogida.

Sin embargo, para esta Sala el riesgo para los derechos de los NNA no fue sustentado mínimamente por el gobierno, que tampoco aportó elementos para diferenciar -de manera relevante- esta situación de la que enfrentarían en tiempos de normalidad institucional. En efecto, de acuerdo con el artículo 124 del CIA, en general, para el momento en el que debe iniciarse el trámite judicial, el NNA ya ha sido acogido por su nueva familia, de hecho, su integración es parte de la evaluación llevada a cabo por el Defensor de Familia. En ese sentido, no se aprecian elementos de juicio para concluir que la evidencia indica que una familia puede desistir de adoptar a un niño por la tardanza que eventualmente habría generado la suspensión de términos que, como se puede ver por las fechas, fue de 10 días calendario (el Decreto 567 empezó a regir el 15 de abril y el acuerdo del CSJUD que levantó la suspensión de términos en los procesos de adopción es del 25).

Con todo, no hubo ningún riesgo cierto para los derechos de los NNA, más allá de una demora que era temporal, pues la suspensión de términos nunca ha sido indefinida. De hecho, la suspensión vigente para el momento de la expedición de decreto bajo examen había sido declarada entre el 13 y el 26 de abril, es decir, sería reevaluada 11 días después de la expedición del DL 567. Adicionalmente, el mismo CSJUD explicó en su intervención que el tiempo de suspensión de términos en los procesos judiciales era un lapso de adaptación de la Rama Judicial, no de desistimiento o incapacidad permanente para el ejercicio de sus funciones, por lo que podía suponerse razonablemente que sería posible acceder nuevamente a la jurisdicción y culminar el proceso de adopción. Esas mismas afirmaciones las ha expresado públicamente, por lo que eran de conocimiento del Gobierno e incluso de acceso general.

Por otra parte, la Corte encuentra que no se ha negado el acceso al recurso judicial, como lo afirman el Gobierno y la PGN, pues era razonable entender que la suspensión de términos respondía a un período de adaptación de la Rama Judicial ante el COVID-19, no a una decisión permanente y arbitraria de falta de atención o a un criterio discriminatorio de exclusión. Aunque técnicamente el argumento de estos intervinientes no corresponde al acceso a un recurso judicial efectivo, sino al acceso a la administración de justicia, conviene aclarar que se entiende negado si se llega a afectar **grave e injustificadamente** alguno de sus elementos: "(...) (i) el derecho de acción; (ii) a contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de derechos y obligaciones[227]; y (iii) a que la oferta de justicia permita el acceso a ella en todo el territorio nacional[228]."[229] Como puede observarse, ninguna de esas hipótesis se configuró en este caso.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional no presentó estimaciones reales sobre los procesos de adopción que justificaran las medidas que adoptó. Ya que los datos no fueron explícitos, se puede concluir que partió de una consideración hipotética para motivar la medida.

En suma, la motivación se elaboró con base en supuestos no probados, correspondientes a

valoraciones parciales de los hechos y de las normas vigentes en ese momento, que no consideraron un contexto integral de la situación. La incertidumbre no puede justificar que el Presidente usara su facultad legislativa excepcional con base en apreciaciones fácticas parciales, sin datos certeros, a partir de la suposición de efectos jurídicos contraevidentes y de otros motivos que distan por completo de su función como Legislador de excepción para proferir una normativa sin la debida justificación.

59.2. La motivación partió de supuestos errados, pues indicó que los funcionarios de la Rama Judicial no podían adelantar los procesos de adopción. Al respecto es importante resaltar la intervención del Tribunal Superior de Bogotá que afirmó expresamente que esa percepción no corresponde a la realidad sobre la capacidad y disposición de los jueces de familia, quienes incluso lo manifestaron expresamente al CSJUD.

Podría entenderse que la apreciación acerca de la imposibilidad en la que se encontraban los jueces no es en sentido fáctico sino jurídico, pues se refiere únicamente a la suspensión de términos. Con todo, esta Sala reitera que la interrupción fue temporal, como efectivamente quedó consignado en el artículo 1° del Acuerdo PCSJA20-11532 del CSJUD, vigente para ese momento, por lo que la valoración de la situación dejó de lado un elemento central consistente en la temporalidad de la medida.

No obstante, la argumentación de las entidades que defienden la constitucionalidad de la normativa señala que los procesos de adopción no pueden suspenderse transitoriamente por la pandemia, pues es un imperativo legal que prosigan. Esta conclusión es indudable y deriva de la prevalencia de los derechos de los NNA y de su interés superior. Sin embargo, para la Corte, la defensa de los derechos de los NNA en proceso de adopción no estaba en riesgo con la suspensión temporal de términos que se dictó como consecuencia de las medidas gubernamentales frente a la pandemia. El argumento asimila la suspensión temporal de términos con la suspensión de los derechos y, como se ha visto hasta ahora, son categorías diferentes, distinción que se refuerza en consideración al contexto.

59.3. La motivación partió de supuestos jurídicamente inconducentes. Efectivamente, el fundamento de la normativa fue la prevalencia e interés superior de NNA, usado para calificar un acto administrativo (la suspensión de términos de los procesos de adopción del CSJUD) y la situación que generó (el aumento en los tiempos para tramitar los procesos de adopción cuya demanda no había sido admitida) como inconstitucionales y violatorios de derechos, al punto que requerían de la indispensable e inmediata intervención gubernamental para asegurar la protección de los NNA. Esos razonamientos no son suficientes porque toman estos principios como un lugar común sin explicar realmente de qué manera se presentaba la afectación[230].

En efecto, el interés superior del niño/a es una categoría jurídica de gran impacto que tiene 3 facetas[231]: (i) es un derecho sustantivo, por lo que los Estados están en la obligación de evaluar y considerar el interés superior en toda cuestión que les concierna, (ii) es un principio hermenéutico, de tal forma que ante varias interpretaciones posibles de una disposición se debe optar por la que mejor satisfaga el interés, y (iii) es una norma de procedimiento, de ahí que si se debe tomar una decisión que afecte al NNA, el trámite decisorio deberá incluir la estimación de las posibles repercusiones de la decisión.

En este caso, la motivación de decreto bajo examen aludió a la categoría constantemente, pero no explicó la faceta a la que se refería y tampoco la manera en la que debía aplicarse para fundamentar las medidas que adoptó. Por ejemplo, las consideraciones se refirieron al supuesto

"limbo jurídico" en el que estarían los NNA involucrados en los procesos de adopción. Sin embargo, como lo anota una interviniente, ese supuesto limbo es usual en un trámite de este tipo, que corresponde al tiempo de espera entre la interposición de la demanda y su fallo y a las vicisitudes del proceso. Cabe anotar que este período es inevitable, aunque, de acuerdo con el CIA, se trata de un proceso célere. A estas características del proceso debe agregarse que la suspensión de términos era temporal, lo que no hacía indefinida ni insoportable la espera. En ese sentido, al parecer, la motivación del decreto se refería al entendimiento del interés superior del NNA como derecho sustantivo, pero nunca expuso, con razones jurídicas suficientes, porqué las condiciones del proceso generaban una irrazonable o desproporcionada afectación a los derechos.

En ese sentido la motivación del decreto debió explicar de manera contundente porqué se afectaba el interés superior de los NNA en un contexto extraordinario para el país, en el que la Rama Judicial se encuentra en un proceso de adaptación para administrar justicia sin arriesgar a sus funcionarios ni a la ciudadanía. En suma, la motivación no explicó porqué no era soportable, en términos constitucionales, una espera breve hasta que operara la reanudación de los términos judiciales.

Por otra parte, las consideraciones mostraron una relación indirecta de estas disposiciones con la crisis del COVID-19, pues el objetivo fue atender de manera inmediata procesos judiciales que no habían iniciado, sin que se hubiera justificado la urgencia. Evidentemente, esta razón no es suficiente para motivar el ejercicio de las facultades legislativas de emergencia en cabeza del Presidente. La Sala insiste en que se trata de una alteración institucional, por lo que la motivación debe tener la entidad suficiente para justificarla.

60. El Decreto 567 de 2020 no supera el juicio de ausencia de arbitrariedad ya que establece medidas que violan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades de excepción reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados que integran el bloque de constitucionalidad. En ese sentido, varios intervinientes consideraron que la normativa es inconstitucional por distintas razones que se estudian a continuación y que corresponden a los componentes de este escrutinio:

60.1. El DL suspende o vulnera el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales. Varias intervenciones alegan que el decreto viola el derecho al debido proceso, pues la PGN es juez y parte en el proceso de adopción y, por su estructura jerárquica no garantiza imparcialidad e independencia. Además, la normativa concentra todas las funciones que se cumplen dentro del proceso de adopción en una misma autoridad sin que sea indispensable. Frente a estas afirmaciones, el Gobierno considera que al dividir a los procuradores delegados para que no concurran en ellos las varias calidades dentro del proceso de adopción, se logra imparcialidad. Para la Corte, en ese punto no hay violación alguna de la Constitución ya que la misma jurisprudencia ha reconocido que la ley puede conferir atribuciones judiciales a las autoridades administrativas siempre y cuando los funcionarios que ejercen esas competencias estén previamente determinados en la ley y gocen de la independencia e imparcialidad propia de quien ejerce una función judicial, lo cual se puede lograr con una organización interna que garantice separación de las funciones[232], como efectivamente ocurrió en este caso.

Por otra parte, la Academia Colombiana de Jurisprudencia alega la **violación de los derechos a la igualdad y al debido proceso –en particular al juez natural-**, pues la forma en la que se asignaron las competencias jurisdiccionales a los procuradores judiciales es arbitraria. Efectivamente, un mismo proceso –el de adopción- tiene dos tipos de jueces distintos –los jueces de familia y los procuradores delegados investidos de facultades jurisdiccionales temporales- para decidir sobre un tema idéntico. El único criterio de distinción es el momento en el que se

admitió la demanda, que claramente no es un hecho relevante. Además, la motivación no aportó razones suficientes para sustentar la medida. Incluso, en este caso podría pensarse en el riesgo que corren los NNA involucrados en los procesos decididos por jueces ad hoc, frente a quienes sí cuentan con todas las garantías propias de los jueces naturales del proceso de adopción.

Sobre este punto la Corte reitera que el debido proceso y la legalidad están íntimamente ligados al derecho a la igualdad de trato (artículo 13 superior) por lo que, en virtud de la garantía al juez natural, los casos similares deben ser sometidos a procesos y a tribunales equivalentes. Bajo estas circunstancias, la Sala concuerda con el interviniente, pues la determinación de autoridades distintas, no equivalentes, con base en un criterio irrelevante es inadmisible.

60.2. La normativa interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado. La Universidad Externado de Colombia y otros intervinientes, consideraron que el decreto bajo examen viola la separación de poderes e interrumpe las funciones jurisdiccionales de la Rama Judicial al otorgarle algunas de sus competencias a un órgano de control. Además, las intervenciones también señalaron que la normativa modifica naturaleza y funciones constitucionales del Ministerio Público, con lo que afecta su actividad. El Gobierno y la PGN anotaron que es posible otorgar funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas y que se tomaron medidas institucionales para garantizar el normal ejercicio de la función administrativa de la PGN.

Para analizar estos argumentos, la Corte resalta que la "normalidad" en el funcionamiento de la Rama Judicial en este caso debe entenderse de acuerdo con el contexto en el que está inscrito el Decreto 567. En efecto, debido a la declaratoria de emergencia y a las características de la pandemia, la Rama Judicial se encuentra en una situación de adaptación que ha implicado la suspensión de términos en ciertos asuntos por parte del CSJUD. Por lo tanto, es una cotidianidad sujeta a derecho, obviamente, pero concordante con las circunstancias actuales. En ese sentido, las condiciones actuales para la Rama Judicial deben corresponder a la evaluación constante de normas sobre la suspensión de ciertos procesos, al levantamiento paulatino de esas suspensiones y al retorno a la dinámica previa a la pandemia de manera responsable y progresiva, siempre bajo la consideración de la protección de los derechos del personal judicial y de los ciudadanos.

Bajo esas circunstancias, aunque es parte de la normalidad de la Rama Judicial decidir dentro del marco de su autonomía e independencia acerca de su funcionamiento (artículo 85 LEAJ), en esta coyuntura, esa potestad es vital para su organización, para la garantía en la prestación plena del servicio y para los derechos de sus servidores y de la población en general. En efecto, el artículo 85 de la LEAJ establece, entre otras, las siguientes funciones administrativas de la Sala Administrativa del CSJUD:

"16. Dictar los reglamentos sobre seguridad y bienestar social de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, de acuerdo con las leyes que en la materia expida el Congreso de la República.

(...)

24. Coadyuvar para la protección y seguridad personal de los funcionarios y de la Rama Judicial.

(...)

26. Fijar los días y horas de servicio de los despachos judiciales."

Con base en estos elementos, no podría aceptarse que, debido a una coyuntura debidamente

probada y de carácter mundial, el ejercicio de las facultades de la Rama Judicial, encaminadas a la prestación del servicio sin riesgo para los funcionarios y los usuarios, se convierta en la oportunidad para que el poder Ejecutivo despoje a los jueces de algunas de sus competencias sin justificación suficiente, como ha ocurrido en este caso. Sin duda, ello interrumpe el normal funcionamiento de esta rama del poder, por dos razones obvias: (i) la despoja de sus competencias, y (ii) le impide, o al menos desincentiva, que sus órganos de administración adopten las decisiones que correspondan para enfrentar la pandemia seria, responsablemente y con completa autonomía, teniendo en cuenta que el CSJUD tiene la información relevante y suficiente para adoptar las decisiones más adecuadas para la Rama Judicial. Tal situación incluso podría imponer un modelo de organización al poder judicial en estados de emergencia bajo el fundado temor de que, de lo contrario, inmediatamente el Gobierno, en uso de facultades extraordinarias, le arrebataría competencias.

Adicionalmente, las medidas afectan el funcionamiento normal de la administración de justicia, porque el ejercicio de sus funciones fue alterado por un poder externo, como es el Ejecutivo. En efecto, incluso después de la reanudación de términos, los jueces de familia se ven imposibilitados para tramitar asuntos de adopción que les competen, por cuanto el Gobierno mantuvo la competencia en favor de los procuradores de familia (perpetuatio jurisdictionis).

Por otra parte, la normativa altera el funcionamiento de un órgano de control, en efecto, le adscribe una función adicional que, aunque no se trata de un tema que le sea extraño dada su función de intervención en los procesos de adopción, sí surge en un momento constitucional en el que su labor es fundamental para prevenir el posible abuso de poder de parte del Ejecutivo. Este "rediseño" de la PGN debilita las estructuras institucionales que surgieron para prevenir y contener la concentración de poder durante los estados de excepción. Estos elementos son particularmente relevantes debido a la historia constitucional del país, y a los abusos cometidos en los estados de sitio permitidos por la incidencia del Ejecutivo en la PGN (ver fundamento 37 de esta providencia).

60.3. El decreto bajo examen no suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento por no tener relación con ellos.

61. En cuanto al juicio de intangibilidad, esta Corte encuentra que la normativa bajo examen sí se refiere a derechos a los que aluden los artículos 93 y 214 de la Constitución[233]: el derecho de los niños y niñas al debido proceso –en particular al juez natural- y a la igualdad. Como se explicó previamente, en el análisis de ausencia de arbitrariedad (fundamento 59), las medidas adoptadas por el Decreto 567 violan el derecho al debido proceso, en particular al juez natural de los NNA. Evidentemente la normativa no suspendió los derechos de manera expresa, pero la alteración del diseño institucional para conocer de los procesos de adopción fue de tal magnitud que podrían haberse afectado.

62. Las medidas adoptadas por la normativa analizada no superan el juicio de no contradicción específica, por lo siguiente:

62.1. Las medidas previstas por el DL contrarían de manera concreta la Constitución. Tal y como lo afirman las intervenciones, las violaciones concretas a la Constitución se presentan en 3 grandes grupos: (i) el desconocimiento de los principios definitorios del Estado Social de Derecho, (ii) la alteración de las funciones constitucionales de la PGN, y (iii) la violación de cláusulas de derechos fundamentales. La PGN considera que el DL supera el juicio de no contradicción específica porque satisface las reglas sobre asignación de funciones

jurisdiccionales a autoridades administrativas. En efecto, el DL 567 cumple las reglas que la Corte ha desarrollado sobre el tema porque: (a) el otorgamiento de facultades se realizó mediante disposiciones con fuerza de ley (artículo 8º de la LEAJ); (b) y de forma excepcional, con una definición precisa de competencias y autoridades (artículo 116 C.P.). Además, (c) las funciones asignadas no comprenden la investigación o juzgamiento de conductas delictivas y se cumplen mientras estén suspendidos los términos judiciales, salvo los casos en que las demandas se hubieren admitido previamente por la PGN, supuesto en que aplicaría el principio de "perpetuatio jurisdictionis".

62.1.1. Las disposiciones del decreto analizado desconocen varios principios definitorios del Estado Social de Derecho. La mayoría de las intervenciones consideran que se violan los siguientes artículos constitucionales: 1 (cláusula de Estado Social de Derecho), 4 (supremacía constitucional), 113 (separación de poderes), 116 (administración de justicia y asignación de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas), 215.3 (los decretos expedidos al amparo de un estado de emergencia deben tener relación directa y especifica con el mismo), 228 (independencia de la rama judicial). No obstante, antes de iniciar el análisis de esos argumentos, la Sala aclara que en este apartado se referirá a las supuestas violaciones de los artículos 113, 116 y 228, pues entiende que la alusión a los artículos 1 y 4 corresponde a un argumento transversal que se relaciona con las demás normas. En cuanto al artículo 215.3 ya fue analizado en el juicio de conexidad (fundamento 57).

Como fue visto previamente, el Estado Social de Derecho pretende la limitación del ejercicio del poder a través de medidas que eviten su concentración y el eventual abuso. Este objetivo se logra a través de la disgregación de dicho poder en órganos o entidades separadas, la definición precisa de competencias y la preservación de la autonomía de las entidades en el ejercicio de sus funciones, lo cual permite la colaboración armónica entre las ramas del poder.

En el marco de los estados de excepción, a pesar de que la Constitución prevé una concentración, transitoria y limitada de la competencia legislativa en cabeza del Presidente de la República, el ejercicio de esas competencias y la situación excepcional que se enfrenta no habilitan la violación del principio de separación de poderes ni el desconocimiento de la autonomía y de las funciones constitucionales asignadas a los órganos del Poder Público. La jurisprudencia ha establecido las siguientes subreglas al respecto:

Las normas adoptadas en el marco del estado de excepción deben preservar las competencias constitucionales asignadas a las autoridades judiciales y respetar la autonomía que les fue reconocida en el ejercicio de sus funciones[234]. En consecuencia, estas disposiciones no pueden despojar a la Rama Judicial de las competencias que le fueron otorgadas en la Carta.

Las normas emitidas en el marco de la excepción no pueden asignarles a los órganos de control funciones adicionales e incompatibles con las que ostentan por mandato constitucional[236].

Es necesario observar y mantener las competencias asignadas en las diferentes autoridades judiciales. La alteración de estas competencias debe observar una debida motivación y justificación[237].

Para esta Corte, el decreto bajo examen no cumple la primera y la tercera subreglas, pues sus previsiones despojan a la Rama Judicial de sus competencias judiciales, sin justificación suficiente, como ya se ha explicado.

En cuanto a la asignación de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas (art. 116

superior) el decreto bajo examen desconoce que la jurisprudencia de este tribunal ha establecido que no toda función jurisdiccional puede ser atribuida por la ley a cualquier autoridad administrativa, pues es indispensable que se demuestre que dicha autoridad es autónoma, independiente y que respeta el principio de "asignación eficiente de funciones"[238]

Por tratarse de un estado de excepción, la interpretación de la subregla descrita debe considerar varios puntos que justifican la aplicación más estricta del criterio de asignación eficiente de las medidas, por ejemplo, el artículo 21 de la LEEE prevé unos presupuestos adicionales. Por lo tanto, la primera opción que debe ser considerada es el fortalecimiento de la Rama Judicial, en este caso a través del mejoramiento de las herramientas digitales, tal y como lo anotan varios intervinientes, no el despojo temporal de sus competencias.

Con respecto a la violación del artículo 228 superior (autonomía e independencia de la Rama Judicial) y sobre la independencia como garantía del debido proceso resultan aplicables las siguientes subreglas:

i) El sistema de gobierno y administración de la Rama Judicial no puede ser asignado a una institución exógena a este poder.

ii) La ley puede conferir atribuciones judiciales a las autoridades administrativas siempre y cuando los funcionarios que ejercen concretamente esas competencias estén previamente determinados en la ley y gocen de la independencia e imparcialidad propia de quien ejerce una función judicial[239].

iii) La asignación de funciones jurisdiccionales a entidades administrativas debe propender, en primer término, por el fortalecimiento de la Rama Judicial, y sólo, de manera extraordinaria, efectuar una atribución de competencias a la Administración[240].

En relación con la primera regla, como ya se ha dicho, hay una injerencia indirecta en la administración de la rama a través de la suspensión temporal de una competencia como consecuencia de una decisión del CSJUD, derivada a su vez de la declaratoria de emergencia sanitaria y de otras medidas adoptadas por el gobierno como consecuencia de la pandemia por COVID-19.

Ahora bien, respecto a la segunda, la Corte no concuerda con el razonamiento de las intervenciones sobre la falta de imparcialidad, pues distintos procesos jurisdiccionales que llevan a cabo autoridades administrativas tienen diseños similares (por ejemplo en las superintendencias) y este Tribunal ha entendido que la distinción de funcionarios, entre otras medidas, es suficiente para garantizar la imparcialidad, por lo que no es relevante que se trate de una entidad jerarquizada, pues lo importante es que no haya imposición de decisiones desde los superiores.

62.1.2. **Las medidas previstas por el Decreto 567 alteran las funciones constitucionales de la PGN.** Varios intervinientes señalaron que el decreto objeto de estudio viola los artículos 118, 275, 277 y 278. Para esta Corte, es evidente que, en épocas de normalidad, no es parte de las funciones de la PGN fallar casos propios de la jurisdicción de familia y, por tratarse de un organismo de control, es indiscutible que, como ya se mencionó, resulta extraño a sus atribuciones, resolver estos asuntos. En efecto sus funciones son de **prevención,** de **intervención**, **disciplinaria** y de **protección y defensa** de los derechos humanos. Para la Sala, en ejercicio de la emergencia económica, social y ecológica decretada con ocasión de la crisis generada por el COVID-19, el Presidente no podía conferirle jurisdicción a la PGN, pues ello

debilita su desempeño como ente de control, fundamental en estados de excepción y sobretodo afecta el ejercicio de sus funciones de defensa de los NNA en el proceso judicial de adopción, comoquiera que disminuye el número de funcionarios que se dedican a intervenir en los procesos de familia, cuyos trámites no estuvieron cobijados por la suspensión de términos.

62.2. El decreto bajo análisis va en contra de varias cláusulas de derechos fundamentales y de lo establecido por tratados internacionales. Se han dado razones suficientes para explicar por qué la Corte considera afectados los derechos de los NNA a la igualdad y al debido proceso (fundamentos 59 y 60).

62.3. **Las medidas desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, en particular, el artículo 21 de la LEEE**. En efecto, el decreto catalogó a los procuradores judiciales de familia como autoridades civiles ejecutivas, en el marco de lo previsto en el artículo 21 de la LEEE. Aunque la **Sentencia C-179 de 1994** estudió la norma y declaró su constitucionalidad a partir del artículo 116 superior, no precisó el concepto de "autoridades civiles ejecutivas", pero el decreto parece asimilar autoridades administrativas a la categoría utilizada en la ley estatutaria.

Para la Sala, de conformidad con la ratio decidendi de esa providencia y con base en una interpretación sistemática, histórica y teleológica es razonable entender que se trata de una definición de autoridades civiles dentro del Poder Ejecutivo, pues así se haría la distinción que tanto preocupaba al Constituyente con respecto a las autoridades de la fuerza pública que también están adscritas a la Rama Ejecutiva. De acuerdo con esta hermenéutica, que concuerda con todas esas perspectivas interpretativas y además de la literalidad de la Carta, la PGN no es parte del ejecutivo, es un ente de control completamente independiente, por lo que no es comprensible la asimilación que hace el decreto. Esta distinción no es un asunto meramente nominal, es de la mayor trascendencia en la preservación del Estado Social de Derecho. Efectivamente, la labor de los entes de control siempre es relevante constitucionalmente, pero tiene un carácter cualificado en situaciones de anormalidad institucional, pues su papel se refuerza como parte del diseño constitucional que pretende prevenir y controlar los eventuales abusos de poder por parte del Gobierno, quien de manera excepcional concentra varios poderes. Por lo tanto, mal podría entenderse que la PGN es parte del Ejecutivo, por el contrario, la Constitución plasmó la clara y contundente decisión de desligarlo del mismo (fundamento 37 de esta providencia).

63. El decreto analizado no cumple con el juicio de incompatibilidad porque las razones en las que se apoyó para concluir que las normas legales existentes son irreconciliables con el estado de emergencia no tienen la entidad suficiente para respaldar el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias del Presidente en este caso. El Gobierno Nacional afirma que el decreto no suspende, modifica o deroga leyes ordinarias, sino que busca garantizar el acceso a la justicia en todos los casos en que se inicie un procedimiento de adopción. Sin embargo, para la Corte es claro que suspendió la ley que le atribuye la competencia a los jueces de familia para conocer todos los procesos de adopción.

En este caso, llama la atención que las normas legales sobre el proceso de adopción existentes, distintas a la competencia, no sufrieron ningún cambio en el Decreto 567 de 2020, con lo que puede concluirse que la situación que esa normativa quería abordar no tiene relación con las normas ordinarias sobre el proceso de adopción, sino sólo con la competencia. Sin embargo, si el argumento se enfoca en el acceso a la justicia, como lo sostuvieron la motivación del decreto y las intervenciones gubernamentales, el punto central no era la competencia, sino la suspensión de

términos, que, como se ha dicho reiteradamente, fue temporal, dictada en ejercicio de la autonomía de la Rama Judicial con ocasión de la declaratoria de emergencia y de las medidas de aislamiento preventivo tomadas por el Gobierno. En tal sentido, parecería que la incompatibilidad que preocupó al Gobierno no se configuró respecto de las normas sobre adopción sino frente al acuerdo expedido por el CSJUD.

Además, no es evidente porqué la normativa ordinaria no podría mantenerse para detener o aminorar los efectos de la crisis generada por el COVID-19, pues tal y como lo dicen la consideración del decreto bajo examen:"(...) todos los procesos y procedimientos a los que se refiere el presente decreto pueden adelantarse en su mayor parte de manera virtual, en consecuencia, disponer su tramitación no afecta la finalidad ni la esencia de las medidas encaminadas a enfrentar el flagelo de la pandemia, ni expone a los servidores públicos ni a la ciudadanía en general, a riesgos de contagio o diseminación del virus."

Por lo tanto, el Gobierno pretendió plantear un problema normativo, pero en realidad se trataba de un tema fáctico, que podía abordarse por vías distintas a la expedición de un decreto legislativo, consistente en la disponibilidad e implementación de los medios digitales para que los jueces de familia puedan atender los procesos de adopción.

64. Para la Sala Plena, la normativa objeto de control no supera el juicio de necesidad ya que las medidas que adopta no son indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, como pasa a explicarse:

64.1. En cuanto a la necesidad fáctica o idoneidad, no es posible verificar fácticamente que estas medidas permiten evitar la extensión de los efectos de la crisis. La Corte considera que el Presidente de la República incurrió en un error manifiesto respecto de la utilidad de estas previsiones para contenerla. Para esta Corporación, las medidas adoptadas no permiten evitar la extensión de los efectos de la crisis. Las medidas pretenden -según el Gobierno y la PGN- evitar la extensión o agravación de una consecuencia indirecta de la crisis: la afectación a la continuidad y efectividad del servicio público de justicia en materia de adopción, generada por una decisión del CSJUD. Efectivamente, la normativa bajo examen permitiría que el inicio y la culminación del trámite de estos procesos ya no dependieran de la suspensión de términos que en ese momento había establecido el CSJUD.

Sin embargo, como se ha expuesto a lo largo del análisis de este decreto, no es posible identificar clara e indiscutiblemente la utilidad de investir de funciones jurisdiccionales a los procuradores judiciales para hacer frente a la crisis. Sin duda, eso podría aminorar la carga de los juzgados de familia y permite fallar los procesos sin considerar la suspensión de términos. No obstante, no es comprensible de qué manera esas medidas ayudan a mitigar los efectos de la declaratoria de emergencia causada por el COVID-19.

Además, como fue anotado previamente, la asignación de funciones jurisdiccionales a entidades administrativas debe propender, en primer término, por el fortalecimiento de la Rama Judicial, y sólo, de manera extraordinaria, efectuar una atribución de competencias a la Administración. Lo cual no ocurrió en este caso.

64.2. **El decreto tampoco demuestra su necesidad jurídica, es decir, no cumple con el requisito de subsidiariedad** ya que el ordenamiento jurídico ordinario sí cuenta con previsiones legales suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional que, en sentido estricto, no se corresponden con temas que deberían ser tratados por medio de legislación de

excepción. Efectivamente, hay otras posibilidades jurídicas para disminuir el impacto de las medidas de aislamiento preventivo en la administración de justicia, en particular en los procesos de adopción. De hecho, el artículo 86 de la LEAJ establece que "Sin perjuicio de la autonomía que para el ejercicio de la función administrativa le confiere la Constitución, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura actuará en coordinación con los órganos de las otras Ramas del Poder Público y organizaciones vinculadas al sector justicia." Por lo tanto, el gobierno diseñó una medida que no es adecuada, pues la administración judicial está a cargo de un órgano que no hace parte del ejecutivo, además, tenía otras opciones a su disposición que van más allá de las comunicaciones enviadas al CSJUD. Además, el ejercicio libre e informado de la autonomía de la Rama Judicial llevó a que 10 días después de la expedición del decreto, fuera levantada la suspensión de términos en todos los procesos de adopción.

65. Las medidas adoptadas no superan el juicio de proporcionalidad porque no guardan equilibrio con respecto a la gravedad de los hechos que causaron la crisis por las razones que se explicarán a continuación:

65.1. **Las medidas restringen y limitan derechos y garantías constitucionales**, aunque alegan que pretenden asegurar su ejercicio. Entre las intervenciones favorables a la constitucionalidad del decreto no existe acuerdo en cuanto a la existencia o no de restricción de derechos. La Presidencia de la República alegó que sí se presentaba y era necesaria ante la colisión de principios que caracterizaba este caso. Por lo tanto, debía "ponderar el derecho fundamental del niño a tener una familia por encima de cualquier otra circunstancia y adoptar la medida menos lesiva para garantizar este derecho". En efecto, si bien podría entenderse como legítimo que con base en principios de independencia y autonomía judicial se adoptaran medidas para garantizar la salud de servidores y usuarios de la administración de justicia, la suspensión de términos que decretó el CSJUD afectó los procesos de adopción en curso. Por eso, se debía dar prevalencia al principio del interés superior de los NNA en todas las actuaciones administrativas y judiciales y a su derecho a tener una familia para conjurar la ausencia de protección que causó la suspensión de términos. Por su parte, la Procuraduría indicó que las medidas contempladas por el decreto son razonables y no implican limitaciones a los derechos fundamentales. Además, la previsión que realizó en el artículo 4º -control jurisdiccional de instancia en caso de oposición- evidencia el equilibrio en las previsiones.

Para esta Sala, las medidas sí restringieron derechos fundamentales sin justificación como se explicó en los fundamentos (59 y 60).

65.2. **Las medidas son excesivas en relación con la naturaleza de la emergencia**. Las intervenciones que consideraron que la normativa se ajusta a la Constitución indicaron que este requisito se cumple porque la atribución de competencias jurisdiccionales a la PGN fue delimitada por el término en que se mantuviera vigente la suspensión de términos dispuesta por el CSJUD en los procesos de adopción. Además, porque el decreto contempló en su artículo 4º la "revisión judicial" de los casos en los cuales exista oposición.

De otro lado, quienes solicitaron la declaratoria de inexequibilidad alegaron que las medidas podrían ser suplidas por otros mecanismos menos lesivos de los derechos fundamentales y de los principios de división de poderes y autonomía de la Rama Judicial, por ejemplo, a través de la promoción y apoyo a la infraestructura necesaria para que los jueces de familia puedan llevar a cabo trámites digitales.

Para la Corte, el exceso en el que incurren las medidas tomadas por el decreto -que muestra la

falta de congruencia entre la magnitud de la emergencia y las disposiciones adoptadas- es visible en dos facetas: el impacto en el diseño institucional del Estado y en varias cláusulas de derechos. En efecto, como ya se explicó, la normativa altera la división de poderes, desconoce la necesidad de buscar el fortalecimiento de la Rama Judicial antes de despojarla temporalmente de sus competencias y desnaturaliza las funciones de un órgano de control, vital en momentos de anormalidad institucional. De otro lado, desconoce que los diseños procedimentales y las competencias en cabeza de los jueces son parte de las garantías procesales de los NNA y genera un tratamiento procesal desigual para ellos.

65.3. El Decreto 567 de 2020 no contribuye a la satisfacción de los derechos fundamentales de la población; de hecho, podría poner en riesgo los derechos de los NNA debido a la alteración de las competencias, tal como fue expuesto previamente.

65.4. Finalmente, como se ha reiterado en los acápites precedentes, **las medidas estudiadas no se restringen a conjurar la crisis**, pues parecen perseguir otros objetivos derivados indirectamente de la misma. De hecho, el artículo 3° mantiene la competencia de los procuradores delegados aun cuando ya haya expirado la vigencia del DL con fundamento en la perpetuatio jurisdictionis, garantía constitucional según la cual la competencia de una autoridad judicial que conoce un trámite es inmodificable.

Sin embargo, para esta Corte no es claro que sea una categoría aplicable para las competencias jurisdiccionales atribuidas a una autoridad administrativa en un estado de excepción. En efecto, por tratarse de una excepción a la regla general "(...) la interpretación de las normas que confieren ese tipo de competencias debe ser restrictiva"[241].

En situaciones de normalidad institucional y en procesos de tutela, la Corte Constitucional ha utilizado este principio en múltiples ocasiones para sostener que un juez constitucional competente para conocer de una tutela, al que se le ha asignado el conocimiento de la misma, no puede luego declararse incompetente para conocer del asunto sobre la base de que debía vincular a otras autoridades, o de que estas habían sufrido un cambio de naturaleza.[242] Este principio también ha sido utilizado en la jurisdicción contencioso administrativa, en particular en el caso de tribunales y juzgados que conocen de las demandas en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento contra los actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional, y en las cuales su cuantía se ve modificada o extinguida.

Aunque ya se han expuesto todos los argumentos que muestran la inconstitucionalidad del Decreto 567 de 2020, para esta Corte es importante aclarar que, ni el gobierno ni los intervinientes defensores del DL explicaron por qué el principio "perpetuatio jurisdictionis" puede interpretarse de igual manera en tiempos de anormalidad institucional. En efecto, no aportaron razones para entender por qué son aplicables las subreglas existentes en materia constitucional y contencioso administrativa en este contexto de excepcionalidad, por lo tanto el razonamiento es deficiente, y sólo invoca una categoría jurídica sin justificación.

66. Finalmente, la Corte encuentra que el decreto no cumple con lo exigido por el juicio de no discriminación. Aunque las medidas adoptadas no entrañan segregación alguna, fundada en sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o cualquier otra categoría sospechosa, sí imponen un trato diferente injustificado, que se funda únicamente en la fecha en la que se tramitó la admisión de la demanda de adopción, criterio irrelevante para proteger los derechos al juez natural y al debido proceso de los NNA.

67. Para terminar, la Corte destaca que el uso injustificado de la competencia legislativa excepcional en cabeza del Ejecutivo es contrario al ordenamiento constitucional. Esta facultad debe estar reservada para asuntos imprescindibles que afronten la crisis que ha generado la declaratoria de emergencia o mitiguen sus efectos. No puede olvidarse que esta potestad es el resultado de una medida extrema que altera temporalmente la división de poderes y no puede banalizarse su importancia ni su gravedad.

Conclusiones

68. La Corte debía establecer si se ajustaban a la Constitución las siguientes medidas adoptadas por el decreto bajo examen: (i) otorgar funciones jurisdiccionales temporales a los procuradores judiciales de familia para conocer de los procesos de adopción en los que no se ha admitido la demanda (excluidos del levantamiento de la suspensión de términos del Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 del CSJUD); (ii) diseñar normas operativas para asegurar el cumplimiento de la función; y (iii) establecer la revisión judicial de esas providencias sólo en caso de oposición.

Para decidir el asunto, la Corte (i) reiteró el precedente sobre el parámetro de control judicial y los requisitos exigibles a los decretos adoptados al amparo de la emergencia económica, social y ecológica; (ii) hizo una exposición acerca del contenido y alcance del decreto objeto de análisis, apartado en el que contrastó el texto con las disposiciones previstas por la legislación ordinaria para el juicio de homologación. Por otra parte, reiteró su jurisprudencia sobre los siguientes temas: (iii) la separación de poderes como fundamento del Estado Social de Derecho, (iv) la autonomía e independencia de la rama judicial, (v) la función judicial asignada a autoridades administrativas y a particulares; (vi) la naturaleza de la PGN, (vii) los derechos de los NNA y la adopción como medida protectora de sus derechos; y (viii) el derecho al debido proceso en ese tipo de trámites. Finalmente (ix) la Corte evaluó si el decreto en mención era compatible con la Constitución.

69. En el estudio de la normativa objeto de examen, la Corte concluyó que cumplió con los requisitos formales exigidos a los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica: (i) el Decreto 567 de 2020 fue adoptado el 15 de abril del mismo año, esto es, dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria del estado de excepción, que tuvo lugar el 17 de marzo de 2020, mediante el Decreto 417 de esa fecha. (ii) Fue suscrito por el Presidente de la República y por todos los ministros. (iii) Cuenta con 52 párrafos de consideraciones que conforman la motivación del mismo respecto de su justificación y necesidad.

70. Posteriormente, y antes de analizar el contenido material de decreto, la Sala resolvió como cuestión previa que la pérdida de vigencia de los decretos legislativos proferidos en el marco de los estados de excepción no impide la revisión constitucional automática de las normas expedidas por parte de esta Corte. De este modo, aunque el Decreto 567 de 2020 no estuviera vigente, pues su vigencia estaba condicionada al levantamiento de la suspensión de términos en los procesos de adopción, que tuvo lugar el 25 de abril, esta Corporación tiene la competencia y obligación de estudiar su constitucionalidad no solo porque el decreto aún produce efectos jurídicos, sino porque se trata de una medida adoptada en estado de excepción. Cabe recordar que las medidas adoptadas en este decreto producen efectos jurídicos, ya que de conformidad con el parágrafo 3° de su artículo 1°, los procuradores judiciales de familia adelantarán y llevarán hasta su culminación todos los procesos cuya admisión haya sido proferida en el término establecido en el presente artículo.

71. En cuanto al análisis de fondo este Tribunal concluyó:

El decreto no supera el juicio de motivación suficiente. La Corte encontró deficiencias argumentativas en las consideraciones por haber partido de supuestos hipotéticos (suposiciones no probadas sobre la situación de los NNA, omisión de datos sobre los procesos de adopción); errados (capacidad y disposición de los funcionarios de la rama judicial, imposibilidad de los mismos para tramitar los procesos, identidad entre suspensión de términos y suspensión de derechos) y jurídicamente inconducentes (presenta el interés superior del NNA como un lugar común sin razones jurídicas claras que expliquen su violación, entendido como derecho sustantivo).

El Decreto 567 de 2020 no supera el juicio de ausencia de arbitrariedad por las siguientes razones:

suspende o vulnera el núcleo esencial de los derechos a la igualdad y al debido proceso (en particular al juez natural) de los NNA, pues la forma en la que se asignaron las competencias jurisdiccionales a los procuradores judiciales no tiene una justificación suficiente. El único criterio de distinción es el momento en el que se admitió la demanda, que claramente no es un hecho relevante. La determinación de jueces distintos, no equivalentes, con base en un criterio irrelevante es inadmisible.

La normativa interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del Poder Público y de los órganos del Estado. No es admisible que el ejercicio de las facultades de la Rama Judicial, encaminadas a la prestación del servicio sin riesgo para los funcionarios y los usuarios, se convierta en la oportunidad para que el poder Ejecutivo despoje a los jueces de algunas de sus competencias sin justificación suficiente, como ha ocurrido en este caso. Sin duda, ello interrumpe el normal funcionamiento de esta rama del poder, por dos razones obvias: la despoja temporalmente de sus competencias, y le impide, o al menos desincentiva, que sus órganos de administración adopten las decisiones que correspondan para enfrentar la pandemia seria, responsablemente y con completa autonomía. Tal situación incluso podría imponer un modelo de organización al Poder Judicial en estados de emergencia bajo el fundado temor de que, de lo contrario, inmediatamente el Gobierno le arrebataría competencias.

Adicionalmente, las medidas afectan el funcionamiento normal de la administración de justicia, que ve "suspendido" el ejercicio de sus funciones por un poder externo, como es el ejecutivo. Por otra parte, la normativa altera el funcionamiento de un órgano de control, porque este "rediseño" de la PGN debilita las estructuras institucionales que surgieron para prevenir y contener al ejecutivo durante los estados de excepción.

El decreto bajo examen no suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento por no tener relación con ellos.

En cuanto al juicio de intangibilidad, esta Corte encuentra que la normativa bajo examen sí se refiere a derechos a los que aluden los artículos 93 y 214 de la Constitución: el derecho de los NNA al debido proceso (en particular al juez natural) y a la igualdad.

Las medidas adoptadas por la normativa analizada no superan el juicio de no contradicción específica. En efecto, la Sala concluyó que contrarían de manera concreta la Constitución en 3 sentidos: el desconocimiento de los principios definitorios del Estado Social de Derecho, la alteración de las funciones constitucionales de la PGN, y la violación de cláusulas de derechos

fundamentales, por lo siguiente:

Las disposiciones del decreto analizado desconocen varios principios definitorios del Estado Social de Derecho. En particular, despojan a la Rama Judicial de sus competencias, sin justificación suficiente. Con respecto a la violación del artículo 228 superior (autonomía e independencia de la Rama Judicial) y sobre la independencia como garantía del debido proceso, la Corte concluyó que hay una injerencia indirecta en la administración de la Rama a través de la suspensión temporal de una competencia como consecuencia de una decisión del CSJUD, derivada a su vez de la declaratoria de emergencia sanitaria y de otras medidas adoptadas por el gobierno como consecuencia de la pandemia por COVID-19.

Las acciones previstas por el Decreto 567 alteran las funciones constitucionales de la PGN pues atribuirle competencias judiciales durante la emergencia podría debilitar su desempeño como ente de control, fundamental en estados de excepción. El decreto bajo análisis va en contra de varias cláusulas de derechos fundamentales (derechos de los NNA a la igualdad y al debido proceso).

Las medidas van en contra de lo establecido por tratados internacionales con respecto a los derechos a la igualdad, al debido proceso previamente explicados.

Las previsiones desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, en particular, el artículo 21 de la LEEE. En efecto, no podría entenderse que la PGN es parte del Ejecutivo, por el contrario, la Constitución plasmó la clara y contundente decisión de desligarla del mismo.

El decreto analizado no cumple con el juicio de incompatibilidad. No es evidente porqué la normativa ordinaria no podría mantenerse para detener o aminorar los efectos de la crisis generada por el COVID-19. El Gobierno pretendió plantear un problema normativo, pero en realidad se trataba de un tema fáctico, que podía abordarse por vías distintas a la expedición de un decreto legislativo, consistente en la disponibilidad e implementación de los medios digitales para que los jueces de familia puedan atender los procesos de adopción.

La normativa objeto de control no supera el juicio de necesidad ya que las medidas que adopta no son indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. En cuanto a la necesidad fáctica o idoneidad, no es posible verificar que estas medidas permiten evitar la extensión de los efectos de la crisis. El Presidente de la República incurrió en un error manifiesto respecto de la utilidad de estas previsiones para contenerla. No es posible identificar clara e indiscutiblemente la utilidad de investir de funciones jurisdiccionales a los procuradores judiciales para hacer frente a la crisis del COVID-19. Además, la asignación de funciones jurisdiccionales a entidades administrativas debe propender, en primer término, por el fortalecimiento de la Rama Judicial, y sólo, de manera extraordinaria, efectuar una atribución de competencias a la administración. Lo cual no ocurrió en este caso. El decreto tampoco demuestra su necesidad jurídica, es decir, no cumple con el requisito de subsidiariedad, ya que el ordenamiento jurídico ordinario sí cuenta con previsiones legales suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional que, en sentido estricto, no se corresponden con temas que deberían ser tratados por medio de legislación extraordinaria, por ejemplo, la implementación del principio de colaboración armónica.

Las medidas adoptadas no superan el juicio de proporcionalidad porque no guardan equilibrio con la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Restringen y limitan derechos y garantías

constitucionales, y son excesivas en relación con la naturaleza de la emergencia en dos facetas: el impacto en el diseño institucional del Estado y en varias cláusulas de derechos. La normativa altera la división de poderes, desconoce la necesidad de fortalecer la Rama Judicial antes de despojarla de sus competencias y desnaturaliza las funciones de un órgano de control, vital en momentos de anormalidad institucional. De otro lado, desconoce que los diseños procedimentales y las competencias en cabeza de los jueces son parte de las garantías procesales de los NNA y genera un tratamiento procesal desigual para ellos.

El Decreto 567 de 2020 no contribuye a la satisfacción de los derechos fundamentales de la población; de hecho, podría poner en riesgo los derechos de los NNA debido a la alteración de las competencias de los jueces. Las medidas estudiadas no se restringen a conjurar la crisis, pues parecen perseguir otros objetivos derivados indirectamente de la misma.

Finalmente, la Corte encontró que el decreto no cumple con lo exigido por el juicio de no discriminación. Aunque las medidas adoptadas no entrañan segregación alguna, sí imponen un trato diferente injustificado, que se funda únicamente en la fecha en la que se tramitó la admisión de la demanda de adopción, criterio que es irrelevante.

Por todo lo expuesto, la Corte declarará inexequible el Decreto 567 de 2020.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo, y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- **RECHAZAR** por improcedente la "petición especial" consistente en que "se decrete la suspensión provisional del decreto 567 de 15 de abril de 2020" formulada por el ciudadano Carlos Fradique-Méndez.

SEGUNDO.- Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 567 del 15 de abril de 2020 "Por el cual se adoptan medidas para proteger los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes y se asignan a los procuradores judiciales de familia funciones para adelantar los procesos de adopción, como autoridades jurisdiccionales transitorias, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la página web de la Corporación y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

Con aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Con salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

CARLOS BERNAL PULIDO

A LA SENTENCIA C-193/20

FACULTADES EXCEPCIONALES-Situaciones de emergencia (Salvamento de voto)

ESTADOS DE EXCEPCION-Medidas necesarias y proporcionales (Salvamento de voto)

DEBIDO PROCESO-Respeto por garantías fundamentales (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Procedimientos para adelantar las funciones de cada rama y cumplir el control inter-órganos (Salvamento de voto)

EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de necesidad de las medidas

extraordinarias (Salvamento de voto)

DECRETO LEGISLATIVO-Motivación (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente RE-292

Magistrada ponente:

Gloria Stella Ortiz Delgado

Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, suscribo este salvamento de voto en relación con el asunto de la referencia. Disiento de la declaratoria de inexequibilidad del Decreto Legislativo 567 de 2020. En mi criterio, las medidas del decreto sub examine, por las cuales se otorgan facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación en materia de procesos de adopción, son constitucionales, dado que: **(i)** no configuran ninguna violación de derechos fundamentales ni de otros principios constitucionales, **(ii)** son necesarias fáctica y jurídicamente y **(iii)** se motivaron en debida forma por parte del Gobierno Nacional.

1. Las medidas del decreto sub examine no configuran ninguna violación de derechos fundamentales ni de otros principios constitucionales. En primer lugar, las facultades concedidas a los procuradores judiciales de familia tienen vocación excepcional y transitoria, dado que operan solo durante la suspensión de términos de los procesos de adopción, y siempre que no se haya proferido auto admisorio de la demanda.

En segundo lugar, el Decreto prevé la revisión judicial de las decisiones adoptadas en ejercicio de esta competencia, salvo cuando el proceso de adopción no presente oposición. En los demás casos, debe operar la revisión de la jurisdicción ordinaria de familia por dos mecanismos: (i) la remisión del proceso al juez de familia para que continúe con el trámite, cuando exista oposición y la suspensión de términos se levante y (ii) la resolución del eventual recurso de apelación por el Tribunal Superior, en caso de que el Procurador de familia alcance a dictar sentencia antes de dicho levantamiento.

En tercer lugar, la atribución de competencia no vulnera el derecho al debido proceso. Así, (i) el legislador extraordinario tomó las medidas para que los procesos se conocieran con estricta separación de las funciones administrativa y judicial, de modo que, a pesar de la estructura jerárquica de la Procuraduría, se garantizara la imparcialidad de los funcionarios. (ii) La medida se justifica en la necesidad de garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes el restablecimiento oportuno de sus derechos fundamentales. Omitir la adopción de medidas para contrarrestar los efectos de la suspensión de términos sí habría materializado un trato desigual en relación con los menores de edad que tuvieron la oportunidad de acceder a la justicia en procesos que ya contaban con auto admisorio de la demanda. (iii) La medida no vulnera el principio de juez natural. El legislador extraordinario otorgó competencia a funcionarios independientes y expertos en la materia, que pertenecen a un órgano de control, por un tiempo muy acotado y en el marco del principio de colaboración armónica entre los poderes públicos.

En cuarto lugar, las medidas sub examine no lesionan el principio de separación de poderes. La asignación temporal y delimitada de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación está respaldada por la LEE y el artículo 116 de la Constitución Política. La Procuraduría

es una autoridad a la que pueden asignarse funciones jurisdiccionales de manera excepcional, aunque no pertenezca a la Rama Ejecutiva del Poder Público. En este sentido, (i) si en el marco del estado de excepción la habilitación de funciones judiciales a un órgano de la Rama Ejecutiva es plausible, con más razón lo será a un organismo de control, que garantiza mayor independencia e imparcialidad. (ii) Si conferir facultades judiciales a autoridades administrativas en situación de normalidad se ajusta a la Constitución, con mayor razón es constitucional la concesión transitoria y acotada de las mismas facultades la Procuraduría para mitigar el impacto de la crisis que dio lugar al estado de excepción. (iii) El ejercicio de ciertas funciones jurisdiccionales no es extraño a la Procuraduría. En consecuencia, es razonable, y no contraría la Constitución otorgar, de manera provisional, otras facultades de ese tipo con el propósito de enfrentar la crisis.

En quinto lugar, no existen razones de peso que demuestren que es inviable el ejercicio de esta jurisdicción transitoria por un órgano de control, mediante delegados debidamente capacitados. No se probó que estas designaciones afectaran la labor de la Procuraduría como interviniente en otros procesos de familia. Tampoco, que limitaran la Función del Procurador General de la Nación en el control de los posibles excesos del poder ejecutivo en el marco del estado de excepción.

Por último, las medidas contenidas en el Decreto sub examine son proporcionales. La habilitación que contiene la norma es razonable y corresponde a la gravedad de la afectación a los derechos de los menores de edad que se pretende contrarrestar. El Gobierno optó por un esquema colaborativo y provisional de competencias y consideró, en términos admisibles, que dicha habilitación era el mecanismo idóneo para conjurar la crisis. Juzgar de manera estricta, ex post facto, la idoneidad de esta medida no se compadece con el alcance de las facultades legislativas excepcionales consagradas en la Constitución ni con la singularidad e incertidumbre de la crisis ocasionada por la pandemia derivada del COVID 19.

2. Las medidas del decreto sub examine superan el juicio de necesidad. El legislador extraordinario no incurrió en ningún error manifiesto (juicio de necesidad fáctica). En efecto, (i) el Gobierno Nacional se anticipó de manera razonable a la afectación que sufrirían los procesos de adopción por la suspensión de términos que decretó el Consejo Superior de la Judicatura, y tomó medidas de precaución para conjurarla, en medio de un escenario de la incertidumbre sobre la duración de la situación de anormalidad.

(ii) Contrario a lo que señala la Sala, la incertidumbre de la crisis actual, si bien no confiere facultades ilimitadas al Gobierno, sí le otorga un margen de apreciación en la valoración de sus impactos y en el diseño de los remedios para mitigarla. No es plausible exigir al legislador extraordinario que, en el escaso término de 30 días y con las limitaciones de tiempo y urgencia que impone la coyuntura, tenga total certeza sobre las características particulares de la situación que pretende solucionar.

(iii) El Presidente de la República expidió la norma bajo examen luego de oficiar varias veces al Consejo Superior de la Judicatura para indicar el riesgo que implicaba la suspensión de términos en esta clase de actuaciones. Esto indica que el Decreto 567 de 2020 no fue la primera medida que se contempló.

(iv) La falta de avance de los procesos de adopción por efecto de la suspensión de términos sí suponía, al menos prima facie, un obstáculo en la consolidación del restablecimiento de los

derechos de los niños, niñas y adolescentes, y en su integración completa a la familia adoptante. Así lo consideró, en su momento, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia[244].

(iv) Por último, prueba de la utilidad de las medidas adoptadas fue el número de procesos que lograron evacuar los procuradores de familia en ejercicio de las facultades conferidas por el Decreto sub examine (un total de 27).

Por otro lado, el Decreto 567 de 2020 supera el juicio de necesidad jurídica. No existían medios idóneos dentro del ordenamiento jurídico ordinario para enfrentar la situación señalada, salvo la opción de esperar a que el Consejo Superior de la Judicatura profiriera un acuerdo que levantara la suspensión de términos. Tampoco es plausible señalar que lo procedente era fortalecer las herramientas tecnológicas de los despachos judiciales, pues la suspensión de términos se fundamentó, entre otras razones, en la necesidad de otorgar un margen de espera mientras se surtía ese proceso de fortalecimiento.

3. El decreto sub examine supera el juicio de motivación suficiente. Cabe reiterar que el juicio de motivación suficiente no alude al deber de argumentación jurídica sofisticada que la Sala Plena pretende imponer al Gobierno Nacional para el desarrollo legislativo de la emergencia. En este caso, el legislador extraordinario explicó extensamente las afectaciones a los derechos de los menores de edad en procesos de adopción que se buscaban evitar, así como la conducencia de las medidas escogidas.

Fecha ut supra,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA C-193/20

HABILITACION LEGISLATIVA AL GOBIERNO NACIONAL-Parámetros de control constitucional (Aclaración de voto)

CUESTIONES POLITICAS (political question)-El ámbito de actuación del poder judicial durante tiempos de emergencia es reducido (Aclaración de voto)

HABILITACION LEGISLATIVA AL GOBIERNO NACIONAL-Control judicial (Aclaración de voto)

ESTADO DE DERECHO-Concepto/ESTADO DE DERECHO-Axiomas en que se funda (Aclaración de voto)

ESTADOS DE EXCEPCION-Preservación del poder y la función judicial (Aclaración de voto)

(...) De manera que mi voto no refleja una posición en contra de las condiciones institucionales o personales de los procuradores judiciales, sino que se basa en un principio de preservación del poder y la función judicial, incluso en tiempos de excepción.

Con el acostumbrado y debido respeto por las decisiones de la sala plena de la Corte Constitucional, presento una aclaración de voto a la sentencia C-193 de 2020. Se trata del análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 567 de 2020 que estableció, entre otras medidas, las facultades jurisdiccionales transitorias de los procuradores judiciales de familia. La sala plena consideró que el decreto legislativo era, en su totalidad, inconstitucional.

Como mi voto acompañó la decisión mayoritaria, el objetivo de esta aclaración es ampliar las razones de mi rechazo a investir con facultades jurisdiccionales a los procuradores. En concreto, me referiré a dos aspectos: **i)** al desequilibrio democrático causado por la pandemia del COVID-19 y la deferencia de la Corte Constitucional con las medidas adoptadas por el gobierno para enfrentar las causas y los efectos de la crisis y **ii)** a la centralidad del funcionamiento del poder judicial bajo las situaciones de tensión institucional.

Erosión democrática y deferencia constitucional

La emergencia causada por el COVID-19 ha generado una crisis humanitaria, sanitaria, científica y democrática de orden global. En este último ámbito destaca el hecho de que la mayor parte de los países del mundo haya debido activar alguna forma de respuesta institucional (estados de excepción, legislación de emergencia y legislación ad hoc) para enfrentar la pandemia[245]. La nota característica de cualquiera de esos tipos de reacción es la concentración de funciones y facultades en el poder ejecutivo[246]. A lo anterior se agrega que las condiciones de aislamiento social han causado una interrupción en el funcionamiento normal de los tribunales y los parlamentos.

El desequilibrio democrático ocurre porque se concentran los poderes en una de las autoridades del Estado mientras que las instituciones encargadas de realizar los controles políticos y judiciales tienen dificultades para funcionar normalmente. Esta primera paradoja indica que uno de los primeros objetivos de las medidas de excepción debe ser facilitar la restauración del funcionamiento ordinario del órgano legislativo y de los tribunales de todas las jurisdicciones. Solo de esta manera se logra recuperar el balance perdido dentro de la ecuación democrática.

En ejercicio del control automático de las normas expedidas por el Gobierno durante el estado de excepción, este tribunal ha aplicado los criterios elaborados por la jurisprudencia constitucional para evaluar la (in)constitucionalidad de las medidas de emergencia. El enfoque aplicado por la Sala Plena ha sido deferente porque se ha propuesto permitir la mayor y más rápida acción del poder ejecutivo frente a una crisis que no tiene precedentes bajo el sistema fundado por la Constitución de 1991. Ese estándar de deferencia ha conducido a que este tribunal avalara una serie de disposiciones adoptadas por el Gobierno que carecerían de fundamento constitucional bajo un escenario de normalidad institucional.

Sin embargo, incluso ese enfoque de deferencia tiene límites destinados a preservar la democracia constitucional y los derechos humanos. En el caso de la sentencia C-193 de 2020, la Corte consideró que el decreto legislativo desconocía la separación de poderes y los principios que rigen la función judicial. Por esa razón, la sala plena estableció que el Decreto Legislativo 567 de 2020 devenía inconstitucional. Según indicaré a continuación, con esa determinación, el tribunal ofreció un principio de protección del funcionamiento del poder judicial durante situaciones de tensión institucional.

El funcionamiento ordinario del poder judicial es imprescindible en situaciones de emergencia

Cuando las sociedades y los sistemas constitucionales atraviesan por momentos de tensión se

suele proponer la concentración del poder. La lógica es que la superación de una catástrofe, conflicto armado o pandemia requiere mayor discrecionalidad, eficacia y celeridad en la actuación del Gobierno[247]. Para lograr esas finalidades, se afirma, los demás poderes del Estado y los ciudadanos deben entender que la reducción del escrutinio se encuentra justificada por el objetivo mayor de reaccionar frente a una situación de emergencia. Para justificar ese tipo de enfoque se apela a la teoría de las cuestiones políticas (political question), según la cual, el ámbito de actuación del poder judicial durante tiempos de emergencia es reducido[248]. Ello es apenas lógico, por cuanto la superación de una crisis, precisa de respuestas expeditas, inmediatas y con menos intensidad en su regulación.

Sin embargo, la tradición constitucional colombiana impone una lógica diferente. Esta se podría resumir en el siguiente postulado: a mayor nivel de concentración del poder, mayor nivel de escrutinio, deliberación y control judicial. En efecto, el abuso de la declaratoria del estado de sitio bajo la Constitución de 1886 generó una reacción por parte de la sociedad colombiana. Esta se tradujo en la estricta limitación al ejercicio de los poderes de excepción del presidente de la república bajo la Constitución de 1991. Solo eso explica la exigente regulación establecida en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la existencia de una jurisprudencia consolidada sobre los juicios de validez formal y material que debe superar toda medida aprobada por el Gobierno bajo un estado de excepción.

En ese marco, me parece importante reiterar que las funciones judiciales son un pilar esencial del Estado constitucional tanto en tiempos de normalidad como en tiempos de emergencia. Además, en el contexto de la pandemia causada por el COVID-19, el funcionamiento del poder judicial deviene en una garantía de la protección tanto de los derechos humanos (i.e. juez natural) como de la democracia constitucional. Por esa razón considero que las funciones jurisdiccionales no se pueden delegar en otro tipo de funcionarios, como los procuradores judiciales. Esto no puede ocurrir ni siquiera bajo las tensiones más acuciantes, ni a propósito de los retos institucionales que afronta el país.

La configuración conceptual de la independencia judicial, va atada a la delimitación de los principios que configuran y a la vez dan entidad al llamado **Estado de Derecho**. Tal concepto –Estado de derecho–no es, sin embargo, algo pacífico.[249] Con todo, puede hallarse en la doctrina un conjunto de ideas básicas que ayudan a perfilar una concepción siquiera sea aproximativa. Joseph Raz, por ejemplo, entre cerca de una decena de principios que configuran esa forma de Estado, nos dice que un Estado de derecho es tal, si **la independencia del poder judicial está garantizada**[250] y enfatiza que "Un gobierno sometido al Estado de derecho se encuentra impedido de cambiar el derecho retroactivamente de manera abrupta o secreta cuando así convenga a sus intereses"[251]. Elías Díaz nos recuerda que "La razón de ser del Estado de derecho es la protección y efectiva realización de los derechos fundamentales; pero ésta no se logra, en la medida en que en la historia se ha ido logrando, si no es a través de la participación de todos en la toma de decisiones, es decir –jurídicamente–a través del imperio de la ley (y de la Constitución) como expresión de la voluntad popular";[252] agrega así que al Estado de derecho lo connotan y perfilan el imperio de la ley sobre gobernantes y gobernados, la tridivisión de los poderes, fiscalización y control de la administración para que rex no sea a la vez lex, la protección de los derechos y libertades fundamentales.

Y así, sólo un juez independiente --en palabras de Rodolfo Vázquez[254]-- resiste la crítica del llamado argumento contramayoritario a la hora de expulsar leyes del ordenamiento jurídico, pues, siendo cierto que carece de la legitimidad de las urnas, confiando a él la custodia de la

autonomía de los individuos, se evitan las pretensiones perfeccionistas, y a la vez si el juez independiente es garante del respeto del procedimiento democrático (deliberativo) en la hechura de las leyes, se avala el valor epistémico del proceso democrático. Y tales misiones, es evidente, son de la más honda trascendencia como para entregarlas a un sujeto no autónomo o, en todo caso, que actúa según presiones externas.

La función judicial, dicho de otro modo, las garantías adscritas a la existencia de un juez tercero, independiente e imparcial, se insertan ya mismo en el concepto del Estado constitucional, como uno de los elementos que lo integran. Al decir de Peter Häberle[255] "El Estado constitucional de cuño común europeo y atlántico se ca racteriza por la dignidad humana como premisa antropológico-cultural, por la soberanía popular y la división de poderes, por los derechos fundamentales y la tolerancia, por la pluralidad de los partidos **y la inde pendencia de los tribunales;** hay buenas razones entonces para caracte rizarlo elogiosamente como democracia pluralista o como sociedad abierta. Su Constitución, entendida como orden jurídico fundamental del Estado y de la sociedad, posee una validez jurídica formal de naturaleza superior. La Constitución es creadora del momento de la estabilidad y permanencia". (Se enfatiza).

Como lo indicó la sentencia aprobada por la Sala Plena, la Procuraduría General de la Nación es una institución con altos grados de autonomía e independencia. Sin embargo, es importante reiterar que no toda institución que demuestre contar con esas dos condiciones es susceptible de asumir poderes jurisdiccionales. De manera que mi voto no refleja una posición en contra de las condiciones institucionales o personales de los procuradores judiciales, sino que se basa en un principio de preservación del poder y la función judicial, incluso en tiempos de excepción.

Asimismo, es importante señalar que el deber del Gobierno durante un estado de excepción es restaurar la normalidad institucional. Eso significa analizar con sospecha todas aquellas medidas que pretenden perpetuar una excepción o cambiar el funcionamiento de los poderes del Estado. Por esa razón, el juicio de ausencia de arbitrariedad le impone a este tribunal el deber de evaluar con todo rigor las medidas proferidas por el Gobierno para evitar que aquellas interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público. En consecuencia, cuando una situación de emergencia interrumpa intrínsecamente el normal funcionamiento de una o varias instituciones del Estado, la obligación inmediata del Gobierno no consiste en apresurarse a sustituirlas, sino en adoptar todas las medidas a su alcance para restaurarlas. Es necesario hacer esta advertencia, pero además hacerla con énfasis; los tiempos en que la excepción era la justificación para que jueces militares juzgasen a civiles, o incluso para ver como posible la sustitución de la justicia ordinaria por una justicia ad hoc, debe ser claramente erradicada. Y quizá en tales abismos es posible que no se caiga en los tiempos que corren, sin embargo, posibilitar que **autoridades administrativas** con un claro rol constitucional de control disciplinario y de prevención, por mor de la emergencia devenga en juez, esto es, autoridad judicial, es dar apertura a una puerta que debe entenderse clausurada mientras el modelo sea el del Estado constitucional de derecho.

Cuando el Ejecutivo sustituye a los funcionarios judiciales también omite su deber constitucional de procurar el funcionamiento ordinario de los poderes públicos. La obligación del Gobierno es recuperar la normalidad institucional y no crear sistemas paralelos de ejercicio de las facultades propias de las demás instituciones del Estado. Asimismo, una medida que traslada la titularidad de la función judicial envía un estímulo negativo (nudge) que impide que se realicen todos los esfuerzos institucionales para retornar o adaptar el funcionamiento del poder judicial. De manera que esto no se puede hacer ni bajo el pretexto del estado de excepción, ni bajo la excusa de la

protección de los usuarios del sistema de justicia.

De allí que el Observatorio de Situaciones de Emergencia de la Comisión de Venecia haya incluido dentro de sus parámetros de análisis: i) la suspensión del funcionamiento de los tribunales durante la pandemia del COVID-19, ii) la duración de esa suspensión, iii) las reglas específicas para garantizar el funcionamiento de los tribunales durante la emergencia y iv) el origen de esas reglas especiales o transitorias para permitir el funcionamiento del poder judicial[256]. Con este mismo criterio ha procedido el Consejo de Europa. En efecto, esa institución ha establecido el estándar de la máxima conservación de la función jurisdiccional y del mayor funcionamiento de los tribunales durante la situación de emergencia causada por el COVID-19. Incluso, el Consejo de Europa ha aceptado el tratamiento de casos grupales o el control judicial posterior de ciertas actuaciones, pero siempre a cargo de autoridades judiciales. Como se indicó en el documento para la protección de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos durante la pandemia: "(...) el núcleo de las funciones judiciales -en especial de los tribunales constitucionales, donde estos existen- debe ser mantenido. Es importante que los jueces puedan examinar las más serias limitaciones a los derechos humanos que son introducidas por la legislación de emergencia.

Bajo todas estas premisas, la esencia de mi argumento se basa en la centralidad del poder judicial en situaciones de emergencia, en la imposibilidad de transferir las facultades judiciales a los procuradores y en el deber del Gobierno de coadyuvar al restablecimiento de las funciones de una institución o poder del Estado cuando alguna de estas o alguno de estos se han visto en la imposibilidad de operar con regularidad. En los términos de esta aclaración de voto suscribo la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 567 de 2020.

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-193/20

DECRETOS DE DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA Y ESTADOS DE EXCEPCION-Juicio de finalidad (Aclaración de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Inexistencia de relación de conexidad material con decreto que declaró el Estado de Emergencia (Aclaración de voto)

Ref.: Expediente RE-292

Revisión de constitucionalidad del Decreto 567 del 15 de abril de 2020 "Por el cual se adoptan medidas para proteger los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes y se asignan a los procuradores judiciales de familia funciones para adelantar los procesos de adopción, como autoridades jurisdiccionales transitorias, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Magistrada sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación presento las razones que me condujeron a aclarar el voto en la Sentencia C-193 de 2020, adoptada por la mayoría de la Sala Plena, en sesión del 24 de junio de ese mismo año.

1. En dicha providencia, la Corte decidió declarar inexequible el Decreto 567 de 2020 y, aunque coincido con la decisión, mi desacuerdo radica en el manejo argumentativo que hizo la mayoría con respecto a los juicios de finalidad y conexidad sobre la citada normativa, pues la providencia no los analiza. Considero que debieron ser incorporados al estudio, pues es evidente que el decreto no los supera y su desarrollo no podía entenderse como un ejercicio de saturación argumentativa que desplegaría el fallo para explicar con claridad la inconstitucionalidad de la normativa. A continuación, trascribo y asumo los fundamentos de la ponencia original que no fueron acogidos por la mayoría y que aplicaban los escrutinios.

2. En cuanto al juicio de finalidad, se encuentra que las medidas adoptadas por este decreto legislativo no estaban directa y específicamente encaminadas a impedir la extensión o agravación de la crisis generada por el COVID-19. La normativa contemplaba la atribución de facultades jurisdiccionales temporales a los procuradores judiciales de familia para decidir en procesos de adopción en los que no se había admitido la demanda por medio de un trámite digital. Para la Secretaría Jurídica de la Presidencia y para el Procurador, el decreto satisfacía el requisito, pues las medidas pretendían mitigar el impacto del aislamiento y distanciamiento social en la jurisdicción de familia y, consecuentemente, en los derechos de los NNA. Por su parte, para los demás intervinientes, el objetivo expuesto estaba mediado por otra finalidad distinta, que no se dirigía a impedir la extensión o agravación de los efectos de la crisis, con lo que su vínculo no sería directo ni específico.

En esta oportunidad resalto que el párrafo 27 de las consideraciones del decreto bajo examen establecía que la finalidad de la medida era la de:

"(...) prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio."

Sumado a la búsqueda de protección de los derechos de los NNA referida en el último párrafo de las consideraciones:

"Que se debe garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar los servicios que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garanticen el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado, y por tanto, deben establecerse los mecanismos virtuales para tramitar los procesos de adopción que no han sido admitidos, o los nuevos que llegaren a presentarse para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes."

3. En mi concepto, la finalidad del decreto no era clara, pues no se entendía de qué manera pretendía impedir la extensión o la agravación de la crisis que generó la declaratoria de emergencia con la atribución de funciones jurisdiccionales a la PGN para que tramite por vía

digital procesos de adopción. Se podría alegar que se trata de mitigar la afectación a la continuidad y efectividad del servicio, pues el inicio y culminación del trámite de estos procesos ya no dependería de la suspensión de términos que en ese momento había establecido el CSJUD para los procesos de adopción sin admisión de la demanda. Sin embargo, el mismo argumento muestra que la finalidad no tenía que ver con la crisis, sino con la contención de los efectos de las medidas del CSJUD. De igual manera, si la finalidad era la de permitir la continuidad del servicio de justicia, hubiese sido posible rodear de garantías tecnológicas a los jueces de familia para que adelanten los procesos de forma continua. En mi opinión, las medidas adoptadas por el Ejecutivo no buscaban impedir la extensión o agravación del COVID-19, sino responder a una decisión del Consejo Superior de la Judicatura, que consideraron equivocada. Luego, el DL567 no superaba tampoco el juicio de finalidad.

4. La normativa bajo examen no cumplía con la conexidad material requerida por la Constitución y por la LEEE. En efecto, las medidas que contemplaba se decían relacionarse de manera mediata con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción: la presencia del COVID en el país, sus características y velocidad de contagio. Esta situación generó la adopción de acciones de aislamiento social obligatorio que afecta la prestación del servicio público de justicia, especialmente en materia del proceso de adopción, dada la suspensión de términos en esos procesos decretada por el CSJUD.

Yo comparto lo afirmado por varios intervinientes, quienes no encontraron evidente el vínculo directo de las disposiciones con la causa de la emergencia, pues solo hubo una relación indirecta con los hechos que dieron lugar a la declaratoria. En efecto, el vínculo inmediato se presentaba entre la suspensión de términos fijada por el CSJUD y su impacto en los procesos de adopción. Con todo, podía entenderse que la actuación del CSJUD derivaba de las medidas adoptadas por el Gobierno sobre el aislamiento y el distanciamiento social, por lo que sí existía una relación, pero no era directa, como lo exige el presupuesto. Aceptar ese tipo de vínculo permitiría entender la conexidad de manera genérica y casi ilimitada. Es importante resaltar que casi todas las intervenciones en este proceso plantearon que las dos facetas del requisito de conexidad fueron incumplidas por la normativa bajo examen, como se explicará a continuación.

5. Desde el punto de vista interno de la conexidad material no era claro el vínculo entre las medidas adoptadas y las consideraciones del decreto. El objetivo central era proteger los derechos de los NNA a través del cambio temporal de la función jurisdiccional (a cargo de los jueces de familia a la PGN) en el trámite de los procesos de adopción en los que no se hubiera admitido la demanda porque el CSJUD había suspendido temporalmente los términos de los mismos. Este propósito buscaba garantizar a los administrados el funcionamiento de la justicia por medios tecnológicos a fin de limitar las posibilidades de propagación del virus, y de proteger la salud del público en general y de los funcionarios judiciales.

Para el Gobierno Nacional y el Procurador, la suspensión de términos decretada por el CSJUD ponía en riesgo los derechos de los NNA, por lo que se justificaba que, en aplicación del artículo 21 de la LEEE, el Ejecutivo otorgara funciones jurisdiccionales a los procuradores judiciales de familia para adelantar esos procesos durante el tiempo que se mantuvieran suspendidos los términos judiciales (párrafo 40 de las consideraciones del decreto). Sin embargo, tal y como lo anotaron los ciudadanos intervinientes, las razones que soportaban estas medidas eran muy amplias y no respondían al vínculo exigido por el ordenamiento entre las consideraciones y las medidas adoptadas por un decreto expedido al amparo de un estado de emergencia. Efectivamente, la motivación describía la crisis mundial y nacional generada por la pandemia,

los derechos y libertades de las personas y derechos imperativos de los NNA, la suspensión de términos dictada por el CSJUD y su repercusión en el proceso de adopción, el marco normativo del interés superior de los NNA, el proceso de adopción y los procuradores judiciales de familia. En opinión de varios intervinientes, la mayoría de las temáticas son independientes de la crisis, y son explicaciones y reacciones a los supuestos efectos de la actuación del CSJUD.

6. La suscrita concuerda con estas apreciaciones, pues no basta alegar todo tipo de motivaciones para satisfacer el requerimiento de conexidad, es indispensable demostrar una relación directa con la crisis que pretenda contenerse, de lo contrario, cabría cualquier tipo de regulación en ejercicio de las facultades legislativas de excepción del Presidente, si se motiva de manera coherente a nivel interno. Tal hipótesis es inaceptable porque el trasfondo siempre es la emergencia que dio lugar a la existencia de un decreto de desarrollo. Tampoco basta hablar de la crisis brevemente para cumplir el requisito de motivar en relación con la misma, pues las medidas que adopta el DL deben concordar con la motivación entendida como un todo argumentativo, no sólo con algunos de sus fragmentos tomados de manera aislada.

7. El análisis desde la perspectiva externa de la conexidad tampoco se superaba, pues la normativa no mostraba el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia. La mayor parte de los intervinientes consideró que no fue demostrada la relación con la declaratoria de estado de emergencia por la referencia permanente e insoslayable a la suspensión de términos en los procesos de adopción dictada por el CSJUD.

El Decreto 417 de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afectaba al país por causa del COVID-19. Las razones para la adopción de dicha medida incluyeron motivos relacionados con la administración de justicia. En efecto, los párrafos 13 y 14 del tercer apartado titulado "Medidas" contenido en las consideraciones de ese decreto, expusieron:

"Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario 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 servicios público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario."

El decreto estudiado destacaba las consideraciones que, a su vez, referían al estado de emergencia económica, social y ecológica en general y a los poderes de excepción del Presidente de la República para legislar a fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Posteriormente, el texto señalaba la declaratoria del COVID-19 como pandemia por parte de la OMS, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes. Posteriormente recordaba la Resolución 385 de 2020, por medio de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria y estableció disposiciones destinadas a la prevención y

contención del riesgo epidemiológico. Todas esas consideraciones remitían al decreto declaratorio e indican que "(...) se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones jurisdiccionales por autoridades que dispongan de medios tecnológicos y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación de los servicios que favorecen los derechos imperativos de la niñez."

Sin embargo, las medidas adoptadas se dirigían a evitar, en los procesos de adopción, la suspensión de términos ordenada por el CSJUD. Para ello otorgaba investidura jurisdiccional a los procuradores de familia para que asumieron esos casos y los tramitaran por medios digitales. Como puede observarse, los motivos de la declaratoria de emergencia: la crisis derivada de la pandemia y sus efectos en la administración de justicia, no concordaban con las medidas adoptadas que consistían en trasladar temporalmente una precisa competencia de los jueces a otro ente, dedicado a intervenir en los procesos judiciales (art. 277 superior).

De esta manera, expongo las razones que me llevaron a aclarar el voto con respecto a algunas consideraciones de la Sentencia C-193 de 2020, adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

A LA SENTENCIA C-193/20

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Importancia del análisis del contexto fáctico (Salvamento de voto)

ADOPCION-Medida de protección al menor para garantizar su derecho a tener una familia y suplir las relaciones de filiación (Salvamento de voto)

ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Es excepcional y precisa (Salvamento de voto)

ESTRUCTURA JERARQUICA DE UNA ENTIDAD QUE CUMPLE FUNCIONES JURISDICCIONALES Y LA EXISTENCIA DE CONTROLES DE LA MISMA NATURALEZA-No riñen prima facie con los principios de autonomía, imparcialidad e independencia judicial (Salvamento de voto)

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Continuidad en la prestación (Salvamento de voto)

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Ejercicio excepcional y transitorio (Salvamento de voto)

ESTADOS DE EXCEPCION-Medidas necesarias y proporcionales (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente RE-292

Revisión de constitucionalidad del Decreto 567 del 15 de abril de 2020, "[p]or el cual se adoptan medidas para proteger los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes y se asignan a los procuradores judiciales de familia funciones para adelantar los procesos de adopción, como autoridades jurisdiccionales transitorias, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica."

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

En sentencia C-193 del 24 de junio de 2020, la mayoría de la Sala Plena declaró la inexequibilidad del Decreto Legislativo 567 del 15 de abril de 2020[258], por medio del cual el Gobierno nacional invistió a los procuradores judiciales de familia de facultades judiciales temporales y extraordinarias, para el conocimiento de procesos de adopción durante la suspensión general de términos judiciales decretada por el Consejo Superior de la Judicatura, con ocasión a la crisis sanitaria generada por el coronavirus SARS-CoV-2.

En términos generales, la Sala consideró que la medida establecida en el decreto en cuestión, (i) se fundamentó en supuestos hipotéticos errados y jurídicamente inconducentes; (ii) desconoció los principios definitorios del Estado Social de Derecho y perturbó el normal funcionamiento de los organismos del Estado; (iii) excedió los límites a los poderes del Ejecutivo en el estado de excepción; (iv) vulneró los derechos al debido proceso y a la igualdad de los niños, niñas y adolescentes -NNA-; y (v) omitió la existencia de otras alternativas existentes en el ordenamiento jurídico para lograr la reactivación de los procesos judiciales de adopción. Con fundamento en lo anterior, concluyó que el Decreto Legislativo 567 de 2020 no superaba los juicios materiales de motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta corporación, me permito salvar el voto en relación con la sentencia de la referencia, por las razones que a continuación expongo:

La sentencia no tuvo en cuenta el contexto fáctico que dio lugar a la expedición del Decreto 567 de 2020

1. La mayoría de la Sala Plena consideró que el decreto objeto de estudio se fundamentó en una motivación basada en supuestos hipotéticos, errados e inconducentes, toda vez que no se demostró con datos estadísticos un riesgo cierto para los derechos de los NNA como consecuencia de la suspensión de los trámites de adopción. Estimó la corporación que tal situación, además de ser temporal, obedeció a la necesidad de que las autoridades judiciales se adaptaran al trámite de los procesos en forma virtual, y en todo caso se superó a los pocos días de la expedición del decreto, gracias a que el Consejo Superior de la Judicatura (CSJUD) levantó la suspensión de términos para los procesos de adopción. Adicionalmente, en condiciones de normalidad, en un proceso judicial es usual que exista un compás de espera entre la presentación de la demanda y el auto que decide sobre su admisión, tiempo que, por lo demás, no representa un riesgo para los NNA, ya que para el momento en que el trámite de adopción inicia su fase judicial, estos ya han sido acogidos por quienes pretenden ser sus futuros padres adoptivos.
2. En mi concepto, estos planeamientos demuestran que la Corte no abordó el análisis de constitucionalidad desde una perspectiva fáctica, la cual, considero, es indispensable para una adecuada comprensión de la situación que dio lugar a la expedición de la norma

jurídica objeto de control. La corporación no podía perder de vista que, para la fecha en que el Ejecutivo profirió el Decreto Legislativo 567, los procesos de adopción estaban cerca de cumplir un mes de estancamiento, como consecuencia de la suspensión de términos decretada por el CSJUD que para ese entonces sumaba dos prórrogas[259]. Además, el 11 de abril de 2020, el CSJUD nuevamente prorrogó la suspensión de términos hasta el 26 de abril, y solo exceptuó los procesos de adopción en los que ya se hubiese admitido la correspondiente demanda[260]. De tal suerte que, al momento de la expedición del decreto, el trámite de las actuaciones con demanda presentada pero no admitida estaba suspendido, y el reparto de nuevas acciones, cerrado.

3. Contrario a lo decidido por la Sala, considero que este escenario generaba un déficit de protección para los NNA en situación de riesgo o vulnerabilidad. No se puede pasar por alto que la adopción es una medida de protección cuyo objeto primordial consiste en el restablecimiento de los derechos de los NNA[261]. Es cierto que el proceso judicial de adopción viene antecedido por un trámite administrativo en el que la defensoría de familia ha constatado la condición de desprotección familiar del/de la menor, declarado la situación de adoptabilidad e integrado de manera transitoria al NNA con sus eventuales padres putativos, pero estas medidas son eminentemente transitorias, lo que implica que sólo con la sentencia que resuelve sobre la adopción y quedan restablecidos los derechos del NNA.
4. Bajo esta óptica, no puedo compartir la apreciación de la mayoría de la Sala Plena en cuanto a que la suspensión de los procesos no comportaba riesgo alguno para los NNA, cuando era evidente que estos trámites, cuyo fin esencial es el restablecimiento de los derechos de estos últimos, llevaban varias semanas paralizados por cuenta de las medidas de distanciamiento y aislamiento obligatorio que obligaron al cierre de los despachos judiciales. Tampoco es dable considerar como normal esta situación, y menos bajo el argumento de que en un proceso judicial es habitual que exista un margen de tiempo entre la presentación de la demanda y el auto que decide sobre su admisión. Teniendo en cuenta que el legislador estableció un término corto para la resolución de los procesos de adopción[262], no sería coherente aceptar que el lapso entre la presentación de la demanda y su admisión tenga casi la misma duración que el proceso como tal.
5. Así las cosas, en mi opinión, la parte considerativa del Decreto Legislativo 567 se fundamentó en la existencia de una situación de riesgo para los NNA cierta, sustentada y acertada.

La medida no desconoce los principios definitorios del Estado Social de Derecho, ni perturba el normal funcionamiento de sus órganos

6. El artículo 116 de la Constitución Política admite el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas de manera excepcional, lo que a su vez se respalda en el principio de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado previsto en el artículo 113 superior. Con fundamento en este precepto, este tribunal ha declarado como ajustadas a la Carta Política disposiciones que le confieren a las autoridades administrativas[263], y en particular a la Procuraduría General de la Nación (PGN), facultades propias del ámbito judicial[264]. De manera que, si la propia Constitución autoriza la atribución excepcional de funciones judiciales a determinadas autoridades administrativas en materias precisas, y si la PGN es de tal naturaleza, no hay

sustento para afirmar que el Decreto Legislativo 567 desconoció los principios definitorios del Estado Social de Derecho al conferirle facultades judiciales extraordinarias a los procuradores de familia, para conocer de un solo tipo de trámite, por un tiempo limitado, con el fin de superar una situación de desprotección de los derechos de los NNA.

7. Además, la medida, que, insisto, es excepcional, no constituía un sometimiento de la Judicatura al Ejecutivo, puesto que la autoridad administrativa receptora de las funciones jurisdiccionales no hace parte de esta rama del poder público. Tampoco se desnaturalizan las funciones de la PGN como organismo de control, por cuanto el Decreto Legislativo 567, en parágrafo 1° del artículo 1°, tuvo la precaución de separar en diferentes servidores la función de intervención en el proceso de familia y la función judicial atribuida de manera temporal y extraordinaria. En similar sentido, la medida no afectaba la independencia e imparcialidad del/la procurador(a) judicial investido(a) de facultades jurisdiccionales, porque, como bien lo reconoce la sentencia, "la distinción de funcionarios, entre otras medidas, es suficiente para garantizar la imparcialidad, por lo que no es relevante que se trate de una entidad jerarquizada, pues lo importante es que no haya imposición de decisiones desde los superiores"[265] (FJ. 62.1.1.).
8. Finalmente, discrepo de la apreciación de la Sala, en cuanto a que la medida perturbó el normal funcionamiento de la Rama Jurisdiccional. Es claro que para el momento en que el Gobierno expidió el Decreto Legislativo 567, el funcionamiento de la Rama Judicial, en lo que respecta a los procesos de adopción sin admisión de demanda, ya se encontraba trastornado debido a la crisis sanitaria, a tal punto que como señalé en el numeral 2 anterior estas actuaciones acumulaban varios días de estancamiento con ocasión del cierre de los juzgados. La medida, por el contrario, pretendía garantizar la continuidad del servicio público de administración de justicia, mientras los despachos judiciales se aprestaban para reanudar su prestación.

El Ejecutivo no desbordó los límites a sus facultades dentro del estado de excepción

9. La decisión de la mayoría de la Sala Plena consideró que el Gobierno nacional excedió los parámetros del artículo 21 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (Ley 137 de 1994, LEEE), porque esta norma solo permite la asignación de funciones judiciales a "autoridades civiles ejecutivas", y señaló que la PGN no hace parte de esta rama del poder público. A mi juicio, la adecuada interpretación de esta expresión no puede reducirse a su tenor literal, sino que debe abarcar su origen histórico, así como la intención del legislador al establecerla, lo que permitirá comprender que la disposición busca evitar que las competencias judiciales sean asumidas por autoridades militares, y no que entidades administrativas por fuera del Ejecutivo puedan ejercerlas. Tanto es así, que el art. 42 de la misma Ley Estatutaria, al regular las funciones judiciales de autoridades civiles ejecutivas durante el estado de conmoción interior, se limita a indicar que "los civiles no podrán ser investigados o juzgados por Tribunales Penales Militares".
10. De hecho, al analizar la exequibilidad de este artículo, esta corporación se refirió indistintamente a las expresiones "autoridades civiles ejecutivas" y "autoridades administrativas": "Como se puede observar, el mandato legal que se examina,

respeta este canon constitucional, ya que atribuye en forma excepcional (únicamente cuando existan lugares en los cuales no haya jueces o éstos no puedan, por la gravedad de la perturbación ejercer sus funciones), a las **autoridades civiles ejecutivas** el ejercicio de funciones judiciales, diferentes a las de "investigar y juzgar delitos", las cuales deberán ser claramente 'precisadas'. // (...). En cuanto atañe a la precisión de las materias, entiende la Corte que esta exigencia debe cumplirse cuando se expida el decreto legislativo que ordene la asignación de funciones judiciales a las **autoridades administrativas**, las que deberán dictarse con acatamiento de las normas constitucionales en este campo, especialmente, en lo que se refiere a la imposibilidad de atribuir funciones relacionadas con la investigación y juzgamiento de delitos (art. 116 C.N.), como que el Gobierno no puede suprimir, ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento (...)" (énfasis fuera de texto)[266]. Esto reafirma que la asignación transitoria de funciones judiciales a la PGN durante el estado de excepción y de manera excepcional, no contraviene lo dispuesto en el artículo 21 de la LEEE.

La medida bajo examen, contrario a vulnerar los derechos de los NNA, los protegía

11. La corporación determinó que la asignación de funciones judiciales a los procuradores de familia para continuar los trámites de adopción vulneraba los derechos de los NNA al debido proceso, por cuanto los despojaba de su juez natural, y a la igualdad, en razón al trato discriminatorio que se generaba entre los NNA cuyos procesos de adopción continuaron ante la jurisdicción de familia, frente a aquéllos que tuvieron que ser asumidos por los procuradores con funciones jurisdiccionales.
12. Considero que esta apreciación omite el hecho de que para la fecha en que fue expedido el decreto legislativo, la jurisdicción de familia no se encontraba operando con normalidad, sino que la mayor parte de sus actuaciones llevaban casi un mes de rezago (ver supra, numeral 2). Adicionalmente, más allá de la supuesta afectación a la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, la cual, como quedó visto, se encuentra descartada, la sentencia no sustenta las razones por las cuales considera que los procuradores especializados en asuntos de familia carecen de la idoneidad suficiente para asumir el conocimiento transitorio y excepcional de los procesos de adopción.
13. En este orden, no es dado alegar un desconocimiento del juez natural cuando este último no estaba en capacidad de actuar, o afirmar la existencia de un trato inequitativo por la diferenciación en los funcionarios encargados de asumir el conocimiento de los procesos de adopción, ya que, tanto jueces de familia como procuradores judiciales estaban llamados a conducir los procesos bajo su conocimiento, conforme a los mismos parámetros legales.
14. Infortunadamente, la decisión mayoritaria resolvió privilegiar formalidades procesales en perjuicio de los derechos de los NNA, y en desconocimiento del artículo 44 de la Carta y de la Convención sobre los Derechos del Niño[267], cuyo artículo 3.1. establece que "[e]n todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño".

La medida era adecuada, necesaria y proporcional, dada la coyuntura

15. La decisión mayoritaria reprocha el hecho de que se hubiese optado por conferirle facultades judiciales a los procuradores de familia para lograr la reactivación de los procesos de adopción, pese a que, en su criterio, la jurisdicción de familia estaba habilitada para continuar con el trámite de tales actuaciones en forma virtual. Este razonamiento no consulta la realidad de lo que en su momento estaba aconteciendo, y olvida que el propio CSJUD reconoció, que no existía la capacidad para que los jueces de familia prosiguieran con el conocimiento de los procesos de adopción a través de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. En efecto, según los antecedentes de la decisión, el CSJUD en su intervención adujo que los jueces de familia no podían continuar con los trámites porque "en estos casos, para la admisión de la demanda los jueces solicitan que se les remita todo el expediente administrativo del NNA. En concordancia con la necesidad de esas pruebas, afirmó que para la fecha de la expedición del Acuerdo PCSJUDA20-11532 no se tenía acceso a los expedientes digitalizados de los NNA, ni se había coordinado la actuación de las autoridades que deben intervenir en estos procesos, como los defensores de familia, durante la vigencia del aislamiento preventivo obligatorio"[268].
16. De haberse interpretado adecuadamente esta situación, frente a los intereses que se encontraban en tensión, la corporación habría concluido que la medida adoptada por Ejecutivo en este caso se ofrecía como adecuada, necesaria y proporcional, ante la urgencia de garantizar la eficacia de los derechos prevalentes de los NNA. Además, la razonabilidad de la disposición también surge de su carácter temporal y excepcional, ya que la asignación de funciones judiciales a los procuradores perdería vigencia ante el levantamiento de la suspensión de términos, por parte del CSJUD, y en cuanto los juzgados de familia reanudaran sus labores. Esta medida, a mi juicio, era una expresión de la colaboración armónica entre órganos del Estado, en procura del cumplimiento del mandato constitucional de dar prevalencia a los derechos de los NNA, como un interés superior.

En síntesis, atendiendo la situación que se vivía para el momento de la expedición del Decreto Legislativo 567 de 2020, este incorporaba una medida razonable y proporcional para garantizar la eficacia de los derechos de los NNA. Desde luego, se trataba de una disposición excepcional, pero necesaria, y, en todo caso, apegada al marco constitucional y legal que delimita el ámbito de acción del Ejecutivo durante el estado de excepción. Por consiguiente, en tanto la norma en mi opinión, el mencionado decreto superaba todos los juicios materiales de constitucionalidad, y por consiguiente debió ser declarado exequible en su totalidad.

En los anteriores términos, con el debido respeto por la decisión de la mayoría de la Sala Plena, dejo expuesto mi desacuerdo con la sentencia C-193 de 2020.

Fecha ut Supra,

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA C-193/20

DECRETOS DE DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA Y ESTADOS DE EXCEPCION-Juicio de finalidad (Aclaración de voto)

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Funciones atribuidas por la Constitución Política de 1991 (Aclaración de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Inexistencia de relación de conexidad material con decreto que declaró el Estado de Emergencia (Aclaración de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de conexidad interna y externa (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente RE-292

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 567 del 15 de abril de 2020 "Por el cual se adoptan medidas para proteger los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes y se asignan a los procuradores judiciales de familia funciones para adelantar los procesos de adopción, como autoridades jurisdiccionales transitorias, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

Magistrada ponente:

Gloria Stella Ortiz Delgado

1. Con el respeto acostumbrado por las decisiones adoptadas por la Sala Plena me permito argumentar el porqué, aunque compartí la determinación adoptada en la Sentencia C-193 de 2020, estimé necesario aclarar mi voto. En este sentido, si bien la medida de otorgar facultades jurisdiccionales a procuradores judiciales de familia para conocer procesos de adopción era inconstitucional, como lo valoró la mayoría, su oposición a la Constitución era evidente desde el juicio de finalidad.

2. En esta providencia la Sala Plena consideró adecuado omitir el estudio concreto de los juicios de finalidad y conexidad en razón a que (i) prima facie y teniendo en cuenta las intervenciones allegadas, el criterio que de manera más clara no fue satisfecho por la medida adoptada por el Gobierno nacional fue el de motivación suficiente, y (ii) no se evidenciaba lesión alguna a la metodología empleada por la Corte Constitucional, pues sus cargas de justificación se satisfacían con suficiencia. En mi criterio, el estudio expreso de los juicios que no fueron analizados permitían no solo fortalecer la decisión, en beneficio de una mayor consistencia argumentativa, sino que la dotaba de mayor coherencia constitucional, en un escenario de excepción en el que el juez constitucional debe ser exigente con la sujeción de la actuación del Gobierno nacional a aquello que le está permitido, siguiendo los mandatos de la Constitución y de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción. Mi aclaración, en consecuencia, se dirige a dar cuenta del porqué los juicios de finalidad y conexidad, previos al de motivación suficiente, no se cumplían.

3. En cuanto al primer juicio enunciado, el Gobierno nacional consideró válida la asignación de facultades jurisdiccionales transitorias en cabeza de los procuradores judiciales de familia, para

que conocieran digitalmente los procesos de adopción en los que no se hubiera admitido la demanda, con la finalidad de garantizar "el funcionamiento [efectivo y continuo] de los servicios indispensables del Estado",[269] gravemente impactados por virtud de la orden de distanciamiento social decretada en el territorio nacional. En concreto, para evitar detenimientos problemáticos en esta específica materia. En mi concepto, esta medida no se dirigía directa y específicamente a conjurar las causas de la perturbación generada por la pandemia del COVID-19 y a impedir la extensión o agravación de sus efectos, dado que la continuidad del servicio público de la administración de justicia está a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, autoridad con competencia como órgano de administración y gobierno de la Rama Judicial y que, según los hechos previos a la adopción de este decreto legislativo, se encontraba gestionando, en el marco de sus atribuciones, las acciones que resultaban indispensables para (i) impedir la suspensión total del servicio de justicia por razones asociadas a las medidas de aislamiento obligatorio y (ii) controlar que la crisis sanitaria no impactara de mayor manera la prestación de servicios que se consideraban esenciales por favorecer los derechos prevalentes de la niñez. En ese sentido, valoro que para mitigar la emergencia sanitaria declarada y minimizar las consecuencias adversas de la coyuntura en el sector de la justicia no se requería del traslado temporal de la función jurisdiccional.

4. En esta dirección, el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo PCSJA20- 11517 del 15 de marzo de 2020,[270] suspendió los términos judiciales en todo el país, a partir del 16 de marzo del mismo año,[271] con el propósito de garantizar preventivamente la salud de los servidores y usuarios del servicio de administración de justicia. Con posterioridad a esta determinación, el citado órgano judicial comenzó a reactivar paulatinamente el funcionamiento de algunos procesos para evitar paralizaciones indefinidas de la justicia. Por ejemplo, en materia de familia, el artículo 3 del Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020[272] dispuso expresamente que, a partir del 13 de abril, se exceptuaba de la suspensión de términos decretada, entre otros, los asuntos relacionados con "[l]os procesos de adopción en aquellos casos en los que se [hubiera] admitido la demanda". Esta actuación evidencia que previo a la expedición del decreto en cuestión, circunstancia que ocurrió el 15 de abril de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura venía adoptando previsiones importantes encaminadas a activar el desarrollo de determinados procesos de adopción, reconociendo su importancia para salvaguardar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

5. Una vez entró en vigencia la norma de excepción, continuó interviniendo, conforme a sus competencias, para "ampliar progresivamente las excepciones a la suspensión de términos atendiendo a la capacidad institucional en las circunstancias actuales"[273] y lograr así el funcionamiento efectivo de la jurisdicción de familia. Los esfuerzos desplegados en ese sentido se concretaron, luego, con el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020,[274] que dispuso en su artículo 8 algunas "[e]xcepciones a la suspensión de términos en materia de familia" y contempló puntualmente el restablecimiento de las facultades de los jueces de la República para que, con el apoyo técnico, funcional y material necesario, conocieran de todos los procesos de adopción mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

6. Ante el panorama descrito, estimo que surgía con claridad que (i) era competencia del Consejo Superior de la Judicatura asegurar la prestación del servicio de la justicia y particularmente el restablecimiento gradual de funciones jurisdiccionales indispensables; (ii) fundado en tal atribución se encontraba asumiendo lo que le correspondía para garantizar la protección de los derechos de sujetos prevalentes de suerte que no quedaran, como lo planteó el Gobierno nacional, "en un limbo jurídico que constituye la incertidumbre sobre la definición de su

situación jurídica, que incumbe la definición de su identidad, la integración a una familia a la que tienen pleno derecho"[275] y (iii) en todo caso, bajo este entendimiento, para superar la emergencia y preservar el acceso efectivo a la administración de justicia no se precisaba que el legislador excepcional dispusiera el reemplazo temporal de una competencia. Esto es, una intervención del Ejecutivo sustituyendo una autoridad judicial no resulta admisible, porque, como se estructuró en el análisis de los demás juicios de control material, ello lesiona la configuración o el diseño institucional del Estado; altera el principio de separación de poderes y desconoce la autonomía de las funciones constitucionales y legales asignadas a los órganos del poder público.

7. De los hechos descritos lograba evidenciarse razonablemente que, en un principio, fue ineludible paralizar temporalmente algunos servicios de justicia mientras se generaban las condiciones operativas y tecnológicas necesarias para asegurar el desarrollo adecuado de los procesos judiciales, sin poner en riesgo la salud e integridad de los servidores judiciales y usuarios de la Rama Judicial. Rápidamente se alcanzó tal propósito de fortalecimiento institucional lo que condujo, entre otros aspectos, a la oportuna reactivación de la jurisdicción de familia para que los funcionarios naturales pudieran adelantar adecuadamente sus labores. Este contexto me lleva a concluir que la suspensión de términos decretada en su momento por el Consejo Superior no determinó que los jueces de familia se encontraran en imposibilidad de desempeñar sus atribuciones, sino que simplemente se pensó que debían ser ejercidas de manera diferente y restringidas temporalmente, mientras se generaban las condiciones para activar los trámites judiciales de forma segura en medio de las circunstancias impuestas por el COVID-19. Es así como tal reflexión me conduce a valorar, consecuentemente, que una intervención en favor de la actuación de los despachos judiciales, rodeándolos progresiva y responsablemente de herramientas tecnológicas para que tramitaran ininterrumpidamente los procesos de adopción hubiera sido más razonable que interferir en el marco competencial de una autoridad de gobierno judicial que se encontraba desplegando, en ejercicio libre e informado de su autonomía, los esfuerzos necesarios para conjurar un efecto indirecto de la crisis, con lo que se afectó el buen funcionamiento de una de las ramas del poder público.

8. Frente al segundo aspecto, esto es, la necesidad de que la Sala Plena abordara el juicio de conexidad material para justificar de mejor manera la inexequibilidad que le fue atribuida a la norma de excepción, encuentro que tampoco se satisfacía en esta oportunidad puesto que los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia causada por el COVID-19: la crisis derivada de la pandemia y sus efectos, entre otros frentes, en la administración de justicia, no concuerdan con la medida de excepción adoptada, consistente en trasladar una precisa competencia del poder judicial a otro ente, de manera temporal. En particular, la investidura jurisdiccional transitoria a los procuradores de familia no guarda un vínculo con la mitigación de la afectación de la continuidad y efectividad de los procesos de adopción con ocasión de la coyuntura, pues el Consejo Superior de la Judicatura, como órgano rector de la administración judicial, venía implementando, inclusive, con anterioridad a la expedición del Decreto 567, acciones dirigidas a evitar paralizaciones inconvenientes y perpetuas en el sector justicia por virtud de la situación de anormalidad.

9. Como se explicó, en materia de familia, la citada Corporación adoptó "medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación de los servicios que favorecen los derechos imperativos de la niñez".[276] En concreto, menos de un mes después de haber ordenado la suspensión de términos judiciales en todo el territorio, dispuso el levantamiento de estos en algunos procesos de adopción y, tras robustecer la capacidad institucional de la Rama Judicial con insumos digitales,

posteriormente reactivó todos los trámites de esta naturaleza, estableciendo que los jueces de familia debían continuar desplegando, como les correspondía, sus funciones. Es así como encuentro que de la disminución del impacto de las medidas de aislamiento obligatorio en la administración de justicia ya se venía encargando la instancia con competencia para ello, lo que desdibuja que el reemplazo provisional de la autoridad natural en materia de adopción guardara una relación con el estado de excepción.

10. Por otro lado, las particularidades de este caso me llevan también al convencimiento de que el juicio de conexidad interna no lograba ser superado, por lo que subyacía una razón adicional a las expuestas para sustentar la inconstitucionalidad de la normativa excepcionales. El examen de este parámetro de control tenía por objeto determinar la relación existente entre la medida adoptada y las consideraciones expresadas por el Gobierno nacional para motivar el decreto de desarrollo en cuestión. Sin embargo, no observó cómo el cambio de competencia temporal para tramitar los procesos de adopción en los que no se hubiera admitido la demanda estuviera intrínsecamente vinculado con la motivación del Decreto 567, esto es, con el hecho de "garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo [y continuo] de las funciones administrativas y jurisdiccionales",[277] comoquiera que el Consejo Superior de la Judicatura, en virtud de la autonomía que le es reconocida en el ejercicio de sus funciones, se encontraba tomando las previsiones correspondientes para preservar el acceso a la administración de justicia en tiempos de distanciamiento social y, especialmente, para evitar que la coyuntura originada por la pandemia afectara prolongada e injustificadamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes pendientes de su restablecimiento por medio de la realización de los procesos de adopción.

11. Además, como lo mencioné previamente, la activación de la justicia en tiempos de crisis -según la intención del Ejecutivo- no se satisfacía con la sustitución del cuerpo colegiado encargado del gobierno y administración integral de la rama Judicial, pues una actuación de esta naturaleza, como se enfatizó en el examen de los demás juicios materiales, contraría de manera directa la Constitución al interrumpir el funcionamiento ordinario de los órganos públicos y desconocer varios principios definitorios del Estado Social de Derecho tales como la asignación precisa de competencias y la preservación de la independencia de las entidades en el ejercicio de sus potestades que les han sido asignadas por mandato expreso de la Carta Política y de la ley.

12. En tal virtud, no se aprecia, desde mi percepción, que la motivación expuesta en el decreto analizado conservara un nexo directo de correspondencia con la medida allí implementada de cara a las gestiones que en punto de la prestación del servicio de la justicia, particularmente, de la operatividad de la jurisdicción de familia, venía tramitando legítima y autónomamente una rama del poder público, con autoridad para ello.

13. En los anteriores términos dejo expuestas las razones que justifican mi decisión de aclarar el voto a la Sentencia C-193 de 2020.

Fecha ut supra

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

[1] En virtud de la emergencia pública de salud derivada de la pandemia denominada COVID-19, el Consejo Superior de la Judicatura profirió los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA-11532, PCSJA-11546,

PCSJA-11549, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567 (todos del presente año) que previeron la suspensión de los términos judiciales en el territorio nacional hasta el 30 de junio de 2020. Sin embargo, desde el Acuerdo PCSJUDA20-11527 del 22 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos en mención a "las actuaciones que adelante la Corte Constitucional con ocasión de la expedición de decretos por el Presidente de la República en ejercicio de las funciones del artículo 215 de la Constitución Política.". Esta excepción se mantuvo en los Acuerdos PCSJUDA20-11532, PCSJUDA-11546, PCSJUDA-11549 y PCSJUDA20-11556 DE 2020. En atención al mandato constitucional del artículo 242.5 de la Carta y a que la competencia de control de la constitucionalidad de los decretos ley (decretos "legislativos") expedidos en el marco del estado de emergencia fue exceptuada de la suspensión de términos judiciales decretada por el Consejo Superior de la Judicatura, los términos para decidir el presente asunto corren de forma ordinaria y de acuerdo con las previsiones del Decreto 2067 de 1991.

[2] El numeral 5º le ordenó que explicara si existían razones por las que los jueces competentes no podían admitir las demandas presentadas y las que llegaran a presentarse para continuar con los procesos. Asimismo, los motivos por los que los Tribunales competentes, de ser el caso, no podrían asumir las funciones correspondientes. En particular, que explicara las razones adoptadas en el decreto bajo examen.

[3] El numeral 6º le ordenó que remitiera información sobre los procesos recibidos en virtud del artículo 3° del Decreto bajo examen y que precisara si alguno de ellos había concluido. Igualmente, debía indicar si ha remitido documentación a la Registraduría Nacional de Estado Civil para lo de su competencia.

[4] El numeral 7º le ordenó remitir la siguiente información: (i) ¿Cuáles fueron las razones para que, después de la suspensión de términos decretada por la entidad, el Acuerdo PCSJUDA20-11532 del 11 de abril de 2020 solamente exceptuara de la misma los procesos de adopción en los que se hubiera admitido la demanda?; (ii) las razones por las que los jueces competentes no podían admitir las demandas presentadas y las que llegaran a presentarse para continuar con los procesos. Asimismo, exponer las razones por las que los Tribunales competentes, de ser el caso, no podrían asumir las funciones correspondientes; (iii) anexar una tabla con información sobre los procesos remitidos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para ser enviados a la Procuraduría en virtud del artículo 3° del Decreto bajo examen.

[5] El numeral 8º le ordenó remitir la información sobre los procesos enviados por los jueces de familia para ser entregados a la Procuraduría en virtud del artículo 3° del Decreto bajo examen.

[6] Algunos profesores y estudiantes de Derecho de la Universidad de los Andes y autoridades del pueblo indígena Yukpa presentaron escritos separados de intervención. Estos no serán considerados por ser extemporáneos. En efecto, de acuerdo con la información disponible en la página web de la secretaría general, los documentos fueron allegados el 8 y el 18 de mayo de 2020, respectivamente, y el término de fijación en lista venció el 5 de mayo.

[7] Ver Opiniones Consultivas 8 y 9 de 1987 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

[8] Ver artículos 4º de la Ley 137 de 1994 y 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

[9] Sentencia T-587 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[10] Sobre este punto señaló que la Corte Constitucional ya ha sostenido que la PGN, a pesar de ser un organismo de control, independiente y autónomo, es considerada como autoridad administrativa para efectos de la asignación de facultades jurisdiccionales (Sentencia C-1121 de 2005). Por eso, se le pueden otorgar funciones jurisdiccionales sin que ello implique una vulneración al principio de separación de poderes.

[11] Ver artículos 277 y 280 de la Constitución Política.

[12] Ver artículo 4º del DL 567 de 2020.

[13] Sobre el particular refiere el numeral 1º del artículo 3º de la Convención de los Derechos del Niño, el artículo 44 constitucional y el artículo 9º del Código de la Infancia y la Adolescencia. Además, cita la Sentencia T-510 de 2003 según la cual "(...) el sentido mismo del verbo prevalecer implica, necesariamente, el establecimiento de una relación entre dos o más intereses contrapuestos en casos concretos, entre los cuales uno (el del menor) tiene prioridad en caso de no encontrarse una forma de armonización".

[14] En concreto sobre este requisito, reitera que el DL 567 cumple con los requisitos que la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia C-649 de 2001) exige para la asignación de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. Para ello, la Secretaría Jurídica realiza un análisis muy similar al que efectuó cuando evaluó el criterio de necesidad. Solamente agrega que se respeta el debido proceso de las partes intervinientes del proceso pues el Decreto "no creo un trámite distinto al previsto en la ley -Código de Infancia y Adolescencia- y, por el contrario, el procedimiento que deben seguir los procuradores judiciales se adelantara? conforme a los, artículos 124 al 126 del Código de Infancia y Adolescencia".

[15] Acuerdos PCSJUDA20 11517 del 15 de marzo, PCSJUDA2011521 del 19 de marzo y PCSJUDA2011526 del 22 de marzo de 2020.

[16] Anexo 1 del informe.

[17] En el escrito se refiere específicamente a la carta que dirigió la PGN a la Juez Promiscua de La Mesa que adelanta varios procesos de adopción, en la cual manifestó su preocupación derivada de que las medidas de emergencia afectan injustificadamente los derechos de los niños y niñas pendientes de la consolidación del restablecimiento de sus derechos por medio de la adopción. Esa entidad manifestó al juzgado que la suspensión no podía cobijar estos procesos porque se vulnerarían los derechos de la infancia y aclaró que el trámite podía continuarse de manera virtual, como la acción de tutela, pues su continuidad no ponía en riesgo a los operadores judiciales, a los usuarios o a la comunidad.

[18] Anexo 2 del informe. En el documento "Propuestas de medidas al sistema de justicia: estado de emergencia Covid-19", el Ministerio de Justicia y del Derecho recomendó al CSJUD medidas que promueven la reanudación de procesos judiciales bajo un llamado a la solidaridad de jueces y servidores judiciales del país, en las cuales propuso expresamente: "Reanudar el trámite de los procesos de familia sobre (...) xiv) adopción". También realizó recomendaciones concretas en relación con el uso de medios tecnológicos para el ejercicio de las funciones judiciales, como la formación en el uso de la tecnología; la implementación de medios virtuales para recepción de declaraciones virtuales; y la realización de audiencias virtuales y teleconferencias con protocolo (Ver propuestas No. 6, 7, 12 y 13 del documento).

[19] Anexo 3 del informe. En este anexo obra la petición realizada por la Directora de Protección

del ICBF a la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia para que solicite al CSJUD que considere incluir en las excepciones planteadas en el artículo 1º del Acuerdo, el trámite de los procesos de jurisdicción voluntaria de adopción de las familias residentes en el extranjero, toda vez que estas familias no podrán regresar a sus países de origen hasta no finalizar la etapa judicial de sus trámites de adopción, en donde sus demás hijos y familiares los esperan.

Dado que esta solicitud fue remitida por la PGN al CSJUD, obra también la respuesta de esta última en la cual señala que las excepciones a la suspensión de términos se establecieron con base en criterios de carácter general y no podrían responder al trámite o resolución de casos específicos y particulares, por eso "(...) no es dable considerar excepciones individuales pues se abriría la puerta a múltiples eventuales reclamaciones por violación del derecho a la igualdad".

[20] La intervención recuerda que esta sentencia declaró exequible el Decreto Legislativo 889 de 2017 que atribuyó a la Corte Constitucional la potestad de "(...) suspender los términos de los procesos ordinarios de constitucionalidad que cursen ante la Sala Plena, cuando esta considere que así se justifica" para que priorice el control de las normas que implementaron y desarrollaron el Acuerdo Final. Indicó que la misma sentencia aclaró que "la Corte Constitucional en todo momento preserva su discrecionalidad sobre el uso de dicha facultad, la cual no puede ser impuesta por otra rama del poder público".

[21] Este contiene los siguientes documentos: (i) una certificación válida sobre la idoneidad física, mental, social y moral de los adoptantes; (ii) el consentimiento para la adopción, si fuere el caso; (iii) copia de la declaratoria de adoptabilidad o de la autorización para la adopción, según el caso; (iv) licencia de funcionamiento de la institución autorizada ante la cual se tramitó la adopción, entre otros documentos.

[22] La intervención de la Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá se presentó a través de dos memoriales diferentes presentados por 2 de los Magistrados que la conforman. En consecuencia, el despacho condensó en el acápite las dos intervenciones en mención.

[23] Esta intervención es posterior a la realizada por el mismo ciudadano -Carlos Fradique-Méndez-. Por tratarse de razones muy similares a continuación, solo se enunciarán los argumentos por los cuales solicita la inexequibilidad, desarrollados con mayor amplitud en su intervención como ciudadano.

[24] Artículos 124 al 126 del Código de Infancia y Adolescencia.

[25] El interviniente señala que en esta sentencia se declararon inexequibles algunas disposiciones de la Ley 1183 de 2008 que asignaba función jurisdiccional a los notarios con fundamento en algunos reparos que también son aplicables al DL 567 de 2020.

[26] Sentencia C-437 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[27] Resolución proferida por el Procurador General de la Nación mediante la cual designó a los procuradores judiciales de familia que cumplirían funciones transitorias.

[28] La interviniente cita específicamente los numerales 2, 3b, 3e, 3f, 3g, 20, 21, 24, 25, 26, 63 y 66 del aparte C de la Resolución No 1 del 10 de abril de 2020 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

[29] La interviniente recuerda que esta iniciativa motivo? el informe que, en septiembre de 2015, en su condición de Procuradora Delegada, presentó sobre el supuesto trámite "irregular" impartido a los procesos de adopción en Colombia y que ha ameritado el llamado de atención y recomendaciones del Comité? de los Derechos del Niño.

[30] Ver las Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Colombia, CRC/C/COL/CO/4.5, 6 de marzo de 2015, párrafos 35 y 36.

[31] Ver Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala, Sentencia 9 de marzo de 2018.

[32] Ver Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala, Sentencia 9 de marzo de 2018

[33] Otros tratados de derechos humanos aprobados y ratificados por Colombia, tampoco podrán ser suspendidos en Estados de Excepción: La Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño, la Convención de los Derechos del Niño (Ver Preámbulo), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores y el Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional.

[34] De un lado, el Ministerio Público cita un Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (Sección quinta, 5 de julio de 2007, expediente 3182, C.P. Gustavo Aponte Santos) que estableció que "autoridad civil es aquella que no implica el ejercicio de autoridad militar y que, en determinados casos, puede concurrir con otras modalidades de autoridad". Igualmente, refiere una sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (sin cita) que señala que "la autoridad civil es un concepto genérico de autoridad dentro del cual queda comprendido el de autoridad administrativa como especie (...) no queda duda de que la autoridad civil es comprensiva de la autoridad administrativa sin que se identifique con ella, pues entre las dos existirá una diferencia de género a especie (...) el ejercicio de autoridad se determina objetivamente en razón de las funciones asignadas a cada funcionario, (...) la jerarqui?a del cargo que ocupa dentro de la estructura de la administracio?n, su grado de autonomi?a y poder de mando sobre la sociedad".

[35] Ver la Sentencia C-244 de 1994.

[36] Sobre este punto, el Ministerio Público aclaró que "si bien en los procesos llevados a cabo esa situación no se presento?, se contemplo? una regla de control jurisdiccional de instancia, incluso yendo más allá de las garantías de Ley 137 de 1994".

[37] "Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución".

[38] M.P. José Fernando Reyes.

[39] Este capítulo corresponde a un trabajo conjunto realizado por los magistrados auxiliares de los despachos de la Corte Constitucional. Se apoya en las consideraciones contenidas, entre muchas otras, en las sentencias C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465 de 2017 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-701 de 2015 M.P.

Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-671 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

[40] Sentencia C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, que a su vez cita la sentencia C-216 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[41] Ibidem.

[42] El carácter reglado, excepcional y limitado se refleja en varios requerimientos: (i) la Constitución prevé específicas causales para decretar los estados de excepción; (ii) la regulación de la conmoción interior y la emergencia económica, social y ecológica, se funda en el principio de temporalidad (precisos términos para su duración); y (iii) la Constitución dispone limitaciones materiales estrictas para los estados de excepción, tales como que (a) los civiles no sean juzgados por autoridades militares (art. 213 de la CP), (b) los derechos humanos no puedan ser limitados (art. 93 de la CP) y (c) el derecho internacional humanitario debe ser respetado (art. 214 de la CP).

[43] El control judicial está a cargo de la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, según lo dispone el numeral 7 del artículo 241 de la Carta Política, y del Consejo de Estado, tal como lo dispone el numeral 8 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011 al prescribir que le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado "[e]jercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción".

[44] Sentencia C-216 de 1999 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[45] Sentencia C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido. También ver Sentencia C-216 de 1999 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[46] Sentencia C-216 de 1999 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[47] Sentencia C-366 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Por otra parte, la Corte ha aclarado que el estado de excepción, previsto en el artículo 215 superior, puede tener diferentes modalidades dependiendo de los hechos que motiven su declaratoria. Así, se procederá a decretar la emergencia: (i) económica cuando los hechos que dan lugar a la declaración se encuentren relacionados con la perturbación del orden económico; (ii) social, cuando la crisis que origina la declaración se encuentre relacionada con el orden social; y (iii) ecológica, cuando sus efectos se proyecten en este último ámbito. No obstante, estas modalidades pueden concurrir cuando la crisis que motiva la declaratoria amenace con perturbar estos órdenes de forma simultánea, por lo que el Presidente de la República tiene la responsabilidad de efectuar la correspondiente valoración y plasmarla en la declaratoria del estado de excepción.

[48] Decreto 333 de 1992.

[49] Decreto 680 de 1992.

[50] Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.

[51] Decreto 80 de 1997.

[52] Decreto 2330 de 1998.

[53] Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

[54] Decreto 4975 de 2009.

[55] Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011

[56] Este capítulo corresponde a un trabajo conjunto realizado por los magistrados auxiliares de los despachos de la Corte Constitucional. Se apoya, principalmente, en las consideraciones contenidas, entre otras, en las sentencias C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, y C-465 de 2017 M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias.

[57] Sentencia C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

[58] Sentencia C-724 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas, entre otras.

[59] Este capítulo también hace parte del trabajo conjunto que realizaron los magistrados auxiliares de los despachos de la Corte Constitucional.

[60] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las Sentencias C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465 de 2017 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-437 de 2017 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-434 de 2017 M.P. Diana Fajardo Rivera, entre otras.

[61] Ley 137 de 1994. Art. 10. "Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos."

[62] Sentencia C-724 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas. "Las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia". Sentencia C-700 de 15, M.P. Gloria Stella Ortiz. El juicio de finalidad "(...) es una exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta". Igualmente, puede consultarse la Sentencia C-700 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[63] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las Sentencias C-517 de 2017 M.P. Iván Escrucería Mayolo (e), C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-437 de 2017 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

[64] Constitución Política. Art. 215. "Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes".

[65] Ley 137 de 1994. Art. 47. "Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado".

[66] Sentencia C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo. "La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas

por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente". En este sentido, ver también la sentencia C-434 de 2017 M.P. Diana Fajardo Rivera.

[67] Sentencia C-724 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas. "La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron". En este sentido, ver también la Sentencia C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero.

[68] El juicio de motivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte en las Sentencias C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434 de 2017 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-241 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras.

[69] Sentencia C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido. En la providencia se reiteran las consideraciones de las Sentencias C-722 de 2015 M.P. Myriam Ávila Roldán (e) y C-194 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[70] Al respecto, en la Sentencia C-753 de 2015 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, la Corte Constitucional sostuvo que "en el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique".

[71] Ley 137 de 1994, "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", artículo 8.

[72] Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las Sentencias C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434 de 2017 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-241 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras.

[73] Sentencia C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, en la cual se reiteran las consideraciones de las Sentencias C-723 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-742 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa.

[74] Artículo 7º de la Ley 137 de 1994. "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".

[75] Sentencia C-149 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada, entre otras, en las Sentencias C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-241 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-224 de 2009 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[76] El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las Sentencias C-517 de 2017 M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo (e), C-468 de 2017 M.P. Alberto rojas Ríos, C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

[77] Al respecto pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-437 de 2017 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, C-434 de 2017 M.P. Diana Fajardo Rivera, y C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

[78] "Artículo 47. Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

Parágrafo**.** Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente."

[79] "Artículo 49. Reforma, adiciones o derogaciones de medidas**.** El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental.

También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros."

[80] "Artículo 50. Derechos sociales de los trabajadores. De conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia."

[81] Esta Corporación se ha referido a este juicio en las Sentencias C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434 de 2017 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-723 de 2015 Luis Ernesto Vargas Silva y C-136 de 2009 M.P. Jaime Araújo Rentería.

[82] Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las Sentencias C-517 de 2017 M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo (e), C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465 de 2017 Cristina Pardo Schlesinger, C-437 de 2017 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, entre otras.

[83] Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las Sentencias: C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-227 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-225 de 2011 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-911 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

[84] Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-672 de 2015 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-671 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos.

[85] "Artículo 14. No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (...)".

[86] Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo,

pues de conformidad con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos "la ley prohibirá toda discriminación".

[87] En este sentido, en la Sentencia C-156 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo, esta Sala explicó que el juicio de no discriminación pretende hacer efectivo "el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas".

[88] Sentencias T-210 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger; T-065 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-204A de 2018, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, entre otras.

[89] De conformidad con lo dispuesto en el título del artículo 103: las medidas de restablecimiento de derechos y de la declaratoria de vulneración tienen "carácter transitorio"

[90] Parágrafo 1° del numeral 1° del artículo 126 del CIA.

[91] Ver Sentencias C-285 de 2016 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-630 de 2014 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

[92] Las Sentencias C-497 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-251 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández, C-574 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-630 de 2017 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo afirman que: "(...) el principio de la separación de los poderes surge como resultado de la búsqueda de mecanismos institucionales enderezada a evitar la arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los asociados. Por esta razón, se decide separar la función pública entre diferentes ramas, de manera que no descanse únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen recíprocamente".

[93] La Sentencia C-630 de 2014 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado explica que "(...) la delimitación y separación funcional de los poderes públicos, por sí misma, no garantiza que los diferentes órganos del poder público respeten los derechos de los ciudadanos". Para lograrlo, "(...) es menester que los diversos órganos del poder público ejerzan controles recíprocos, y para ello es necesario que haya una cierta medida de concurrencia o complementariedad en el ejercicio de sus funciones respectivas. En segunda medida, si bien los derechos típicamente liberales requieren limitar los poderes del Estado para garantizar el ámbito de libertad de las personas, los derechos de prestación requieren un aumento de la capacidad del Estado para garantizar su efectividad. En esa medida, un Estado comprometido con la necesidad de garantizar los derechos de sus ciudadanos requiere que haya tanto una concurrencia y complementariedad de funciones, como una cooperación entre los órganos del poder."

[94] Artículo 118 de la Carta.

[95] Artículo 119 de la Carta.

[96] Artículo 120 de la Carta.

[97] Artículo 371 de la Carta.

[98] Sentencia C-285 de 2016 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[99] Ibidem.

[100] Artículo 3º de la Carta.

[101] Artículo 121 de la Carta. Esta prohibición también se deriva de normas específicas en relación con cada rama. Por ejemplo, el artículo 136.1. fija prohibiciones para el Congreso

[102] Artículo 6º de la Carta.

[103] La colaboración armónica optimiza la actuación estatal y, además, refuerza los controles que evitan la concentración de poderes, en la medida en que a través de la comunicación, interacción y colaboración entre entidades también se ejercen diferentes tipos de control.

[104] Artículo 2º de la Carta.

[105] La Sentencia C-373 de 2016 M.P. Alejandro Linares Cantillo indicó que: "La aptitud jurídica de los órganos constitucionales pertenecientes a una cualquiera de las tradicionales ramas del poder público para frenar a los demás se encuentra también en el núcleo del principio de separación de poderes, pues una de las finalidades relevantes de la distribución funcional entre distintas instancias es, precisamente, lograr que el poder controle al poder, lo que comporta la reciprocidad propiciada por los mecanismos establecidos para llevar a cabo el control, mecanismos que integran el denominado sistema de frenos y contrapesos tan caro al constitucionalismo desde sus orígenes en el Estado moderno".

[106] Por ejemplo, el sistema de elección de los Magistrados de la Corte Constitucional.

[107] El control fiscal preventivo y concomitante asignado a la Contraloría General de la República.

[108] Tal y como sucede con el control judicial previo de algunas leyes.

[109] Por ejemplo, el control político asignado al Congreso de la República, o el sistema de control fiscal posterior y selectivo en cabeza de la Contraloría General de la República.

[110] Artículo 132 de la Carta.

[111] Artículo 135 de la Carta.

[112] Con respecto a las competencias asignadas al Congreso de la República, la Sentencia C-332 de 2017 M.P. Antonio José Lizarazo señaló que: "Esta amplitud en las facultades del legislativo se explica en su condición de depositario de la representación democrática del pueblo, en tanto titular de la soberanía que fundamenta el ejercicio del poder público (artículo 3º C.P.). Es por esta razón que se confía al Congreso la competencia originaria para la definición del orden jurídico, bajo el entendido que está investido de la legitimidad necesaria para imponer, con carácter general, reglas jurídicas y, por lo mismo, con carácter vinculante."

[113] Artículo 150 de la Carta. "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: // 10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos."

[114] Ver capítulo sobre los "Criterios formales y materiales que rigen el control constitucional de los decretos adoptados en el estado de emergencia económica, social y ecológica" desarrollado en los fundamentos 12 y ss. de esta sentencia.

[115] La Sentencia C-1172 de 2001 M.P. Alfredo Beltrán Sierra señala que, de acuerdo con las competencias del artículo 189, al Presidente de la República "como Jefe de Estado le concierne la dirección de las relaciones internacionales, la seguridad exterior de la República, la declaratoria de guerra con permiso del Senado de la República o, sin su autorización para repeler una agresión extranjera, defiende la independencia y honra de la Nación, la inviolabilidad del territorio, entre muchas otras. Igualmente dentro de sus funciones como Jefe de Gobierno, que conforma con los ministros y jefes de departamento administrativo en cada caso, le corresponde dirigir la fuerza pública y, como comandante supremo de las fuerzas armadas de la República disponer de ella; conserva en todo el territorio el orden público y lo reestablece cuando fuere turbado, declara el

estado de conmoción y de emergencia cuando proviene de hechos perturbadores del orden económico social. Así mismo, como Suprema Autoridad Administrativa cuenta con la facultad constitucional de nombrar y separar libremente a sus ministros y jefes de departamento administrativo, así como a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y, en general tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes (...)"

[116] Sentencia C-205 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[117] Sentencia C-736 de 2007 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[118] Sentencia C-910 de 2007 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[119] En el nivel central la organización está prevista en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998.

[120] Sentencia C-577 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[121] La autonomía e independencia en el ejercicio de la función judicial será abordadas con más detalle en los fundamentos jurídicos 32 y ss. de esta providencia.

[122] La independencia de la PGN comporta un cambio con respecto al modelo constitucional previo. La sentencia C-743 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz señaló que "la Carta de 1991 modificó notablemente la estructura del Ministerio Público, si se tiene en cuenta que conforme al artículo 142 de la anteriormente vigente, el Ministerio Público se ejercía 'bajo la suprema dirección del Gobierno por un Procurador General de la Nación´. (...) // el Procurador General de la Nación no depende ya, en sus funciones del Presidente de la República. Ello obedece a la filosofía que inspira todo el ordenamiento constitucional contemporáneo, según la cual los órganos de control no deben depender ni funcional ni orgánicamente de los organismos que ellos mismos controlan, porque tal dependencia no sólo implica en sí misma una contradicción lógica irreconciliable, sino que por sobre todo, incide negativamente en el ejercicio efectivo del control.//En efecto, resultaba en grado sumo cuestionable que el Procurador General de la Nación, de acuerdo con el numeral 6o. del artículo 277 de la Constitución, ejerciera 'vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular' y, al mismo tiempo y bajo algún aspecto, dependiera en su ejercicio del Presidente de la República."

[123] Sentencia C-244 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz

[124] En relación con las fuentes de las subreglas se toman sentencias que efectúan controles sobre leyes ordinarias y actos legislativos. Aunque la naturaleza del control es diferente, pues con respecto a los AL se evalúa la sustitución de la CP y frente a las leyes ordinarias su confrontación, los dos tipos de sentencias sirven para derivar las subreglas y principios constitucionales aplicables en materia de separación de poderes.

[125] La Sentencia C-251 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández declaró la inexequibilidad de la Ley 684 de 2001, que preveía un sistema de seguridad y defensa nacional. En lo que respecta, al "poder nacional" previsto en la norma se advirtió que se trataba de una realidad institucional con objetivos en materia de seguridad y defensa nacional. Este sistema estaba dirigido por el Presidente de la República e integrado por entidades de la Rama Ejecutiva, el Congreso, el CSJUD y la FGN. Este diseño, aunado a la concentración de poderes del Presidente se consideró un supra poder, controlado por el Gobierno que tendría la facultad de subordinar a las otras ramas del poder, en todo lo que se refiera al alcance de unos objetivos nacionales, discrecionalmente definidos por el propio Presidente, con la asesoría de los altos mandos militares y de Policía. Con base en estas circunstancias se advirtió una concentración indebida de poder, la violación del principio de separación de poderes, la eliminación de controles orgánicos, entre otras consideraciones.

[126] La Sentencia C-251 de 2002 examinó el artículo 25 de la Ley 684 de 2001, que le imponía

al Fiscal General de la Nación el deber de informar mensualmente al Gobierno Nacional sobre las investigaciones que se adelanten por delitos de lesa humanidad y por delitos contra la seguridad nacional. La Sala Plena consideró que este deber violaba la autonomía de la FGN y el diseño institucional previsto en la Carta Política, ya que el artículo 251.6 supeditó el suministro de esa información por parte de la Fiscalía a la necesidad de preservación del orden público.

[127] Ibidem

[128] La Sentencia C-037 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa estudió el artículo 205 (transitorio) del proyecto de ley estatuaria de administración de justicia que estipulaba, entre otros aspectos, que la Fiscalía debía solicitar concepto al Ministerio Público para decretar la reserva de identidad de testigos. Para la Corte, esta era una exigencia no prevista en la Constitución para el ejercicio de la competencia que el artículo 250-4 superior confirió a la FGN de velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso. Por ende, supeditar esta competencia a la autorización de la PGN constituía una afectación de la autonomía de la Fiscalía.

[129] La Sentencia C-832 de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis examinó los incisos 5° y 6° del artículo 89 de la Ley 715 de 2001 que establecía la responsabilidad fiscal solidaria de los funcionarios de la Contraloría que hubieran absuelto a personas en el proceso de responsabilidad fiscal, pero hubieran sido condenados en el marco de proceso penal por desviación de recursos. En este caso, la Corte advirtió, entre otras cosas, que la norma supeditaba el ejercicio de la función encargada a la Contraloría General de la Republica y a las Contralorías Territoriales a las decisiones que adoptaran los jueces penales. Por lo tanto, se desconocieron las normas constitucionales que establecen la autonomía e independencia del control fiscal. Por ende, declaró la inexequibilidad de las normas examinadas.

La Sentencia C-655 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil declaró inexequible el inciso 3° del artículo 20 de la Ley 789 de 2002, pues estableció que sujetar el ejercicio del control fiscal sobre las EPS y las Cajas de Compensación, a las pautas que previamente fijen las Superintendencias de Subsidio Familiar y de Salud, afecta sustancialmente las competencias constitucionales asignadas a la Contraloría General de la República y su autonomía.

[130] La Sentencia C-373 de 2016 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez estudió el AL que creó la Comisión de Aforados para reemplazar a la Cámara de Representantes en las funciones de investigación y acusación de Magistrados de las Altas Cortes y al Fiscal General de la Nación. Precisó que sustituía el principio de separación de poderes, ya que desconocía la configuración superior de órganos constitucionales como el Congreso, las Cortes o la Fiscalía, el especial mecanismo de control inter-órganos y el procedimiento establecido en la Constitución para hacer efectivo ese tipo de control.

[131] Esta regla se deriva de las sentencias que han ejercido el control de constitucionalidad de las normas proferidas en el marco de los estados de excepción. Por ejemplo, en las Sentencia C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, que a su vez cita la sentencia C-216 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, se precisa que "el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad"·

[132] La Sentencia C-1024 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra examinó el Decreto Legislativo 2002 de 2002, expedido por el Gobierno Nacional en el marco de un estado de conmoción interior, este preveía medidas para el control del orden público. En esta oportunidad se destacan: (i) la obligación asignada a la FGN de acompañar las operaciones de la Fuerza Pública; (ii) autorizaba a la Fuerza Pública y al Departamento Administrativo de Seguridad DAS a ejercer funciones de policía judicial; (iii) la obligación de que los jueces -en los casos en los que no se concediera la autorización de captura, interceptación o el registro de comunicaciones, inspección registro o allanamiento domiciliario- registrara inmediatamente las razones que motivaron la

negativa y enviara ese registro a la autoridad que solicitó la autorización. La Sala Plena destacó que el principio de independencia judicial "(...) implica que los jueces y fiscales no han de tener ninguna dependencia con respecto a las otras dos ramas del poder público para ejercer su función, la que no puede menguarse en ningún caso, si bien al ejercerla colaboran en la realización de los fines del Estado". En consecuencia, precisó que la Rama Judicial no es subalterna del Ejecutivo y que en el diseño constitucional no se previó la competencia de acompañamiento a la fuerza pública. Asimismo, resaltó las competencias de la FGN y destacó que el artículo 251.4 superior le asignó la función de "Otorgar, atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de Policía Judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la FGN." En consecuencia, la norma acusada desconocía esta competencia al prever que otras autoridades ejercerán las funciones de policía judicial a pesar de que esa función no se atribuyó por el titular de la competencia de acuerdo con la Constitución. Igualmente, estableció que no se le puede exigir a los jueces remitirle al peticionario la información pormenorizada que se le exige, pues ello significaría, someter al funcionario judicial a la rendición de informes de la razón de sus decisiones a las autoridades administrativas de policía judicial, o a quienes tienen funciones de tal en la FGN. Esta rendición de informes desconoce la autonomía e independencia propia de la función judicial asignada por el artículo 228 superior.

[133] Ver Sentencia C-1024 de 2002 con respecto al otorgamiento de las funciones de Policía judicial.

[134] En la sentencia C-1024 de 2002 la Corte examinó la función asignada a la PGN de acompañar las operaciones de la Fuerza Pública. la Sala destacó que la PGN "(...) entendida como una alta magistratura de control sobre la conducta oficial de los servidores públicos, representante de la sociedad ante las autoridades del Estado, promotora y defensora de los derechos humanos, no podría cumplir su finalidad constitucional si careciera de independencia." resaltó que la función de acompañar a la fuerza pública en sus operaciones no es una competencia asignada a la PGN en la Carta y que la imposición de la misma viola su autonomía. Asimismo, destacó que se trataba de una función que no tenía compatibilidad con las funciones que ejerce.

[135] Artículo 228 de la Carta.

[136] Sentencia C-154 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[137] En relación con esta atribución la Corte en la sentencia C-156 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva precisó que: "la eventual asignación de competencias jurisdiccionales a órganos de carácter administrativo no es, por sí sola, contraria a la Constitución Política; por el contrario, constituye la concreción de un mandato constitucional. Ese mandato, empero, fue concebido por el Constituyente con serias reservas, entre las que se destacan la prohibición expresa para asumir la instrucción de sumarios y juzgar sobre la comisión de delitos; la reserva de ley para la atribución de esas funciones, y la condición de excepcionalidad en ese ejercicio, aspecto que comporta la obligación de precisión en la definición de tales competencias."

[138] Sentencia C-223 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos.

[139] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[140] Esta regla de la asignación eficiente se derivó de la sentencia C-896 de 2012 M.P. Mauricio González Cuervo y del principio de eficiencia fijado en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia

[141] En atención al criterio de asignación eficiente, la Sentencia C-156 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva declaró la inexequibilidad de diferentes competencias judiciales asignadas al Ministerio de Justicia y del Derecho relacionadas con la protección al consumidor, competencia desleal, declaración de ineficacia de determinados negocios jurídicos, el régimen de insolvencia de personas jurídicas no comerciantes (regulados en la ley 1380 de 2010), y los de conocimiento de comisarios y defensores de familia, en el marco de la Ley 1098 de 2006. En el examen de esas competencias, concluyó que: "No existe ningún indicio de afinidad material entre las funciones administrativas del Ministerio, y el conjunto amplio y heterogéneo de competencias jurisdiccionales que el Legislador le confiere en la norma analizada. Además de ello, como el artículo 24 del Código General del Proceso (al igual el artículo 199 del Plan Nacional de Desarrollo), no precisa el funcionario o la dependencia que asumirá esas funciones, ni las condiciones que se exigirán para su ejercicio (su formación, las garantías de independencia frente a las directrices del Ministro en las materias objeto de atribuciones jurisdiccionales, su régimen laboral y sus expectativas de estabilidad), el Legislador desconoció al promulgar esas disposiciones, los principios de juez natural y especialidad propios de la administración de justicia."

[142] Sentencia C-713 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En el examen del proyecto de ley estatutaria No. 023/06 Senado y No. 286/07 Cámara "Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia", la Corte examinó el artículo que le asignó la competencia residual a la jurisdicción ordinaria. Este tribunal determinó que la competencia residual de la justicia ordinaria no puede involucrar asuntos de orden constitucional que por su naturaleza corresponden a la Corte Constitucional. Asimismo, consideró que se desconocían las competencias del CSJUD, establecidas en el artículo 257 superior de acuerdo con la cuales puede "fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales" (numeral 1º) y demás decisiones relacionadas con la creación, supresión y traslado de cargos de en la administración de justicia (numeral 2º), Lo anterior, porque el artículo 8º del proyecto de ley estatutaria examinado limitaba esa competencia al exigirle al CSJUD que concertara con la Corte Suprema de Justicia lo concerniente a las necesidades de la administración de justicia para el cumplimiento de las funciones judiciales que prevea la ley procesal en cada circuito o municipio.

[143] La Sentencia C-713 de 2018 declaró inexequible la prohibición de que los jueces itinerantes dictaran sentencia. La Corte señaló que esta restricción "(...) es incompatible con la naturaleza de todo juez, cuya misión central es la de administrar justicia a través de sus fallos. En otras palabras, la existencia de jueces itinerantes exige que tengan atribuida la función de dictar sentencias, más aún cuando dichos actos pueden constituir fuente de responsabilidad".

[144] La Sentencia C-713 de 2008 indicó que: "Ello implicaría una intromisión ilegítima en detrimento de los principios de autonomía e independencia que deben caracterizar al juez en la toma de decisiones sobre los asuntos a su cargo (arts. 228 y 230 CP). En consecuencia, la Corte declarará inexequible la expresión 'en cualquiera de los despachos o corporaciones de sus respectivas jurisdicciones', del inciso primero del artículo bajo examen, así como la expresión 'en todas las instancias y recursos', del inciso segundo del mismo artículo."

[145] En la Sentencia C-1641 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero la Corte declaró inexequibles las disposiciones que le atribuían a la Superintendencia Bancaria competencia para fallar sobre algunos de los conflictos entre las entidades bancarias y sus clientes. Consideró que con el diseño de las normas acusadas no era posible distinguir el ámbito de las funciones

administrativas de la Superintendencia de la competencia jurisdiccional asignada por las disposiciones demandadas. En consecuencia, se desconocían los principios de imparcialidad e independencia judicial, debido a que la Superintendencia actuaría como juez en asuntos en los cuales podría haber actuado previamente en ejercicio de sus competencias administrativas. Por su parte, la Sentencia C-649 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett estudió un problema similar. En esa oportunidad, la Corte reiteró las consideraciones sobre independencia, autonomía e imparcialidad en la adjudicación y en el ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas. Estimó que, en efecto, las disposiciones acusadas podrían afectar la autonomía y la independencia de las superintendencias, pero, en virtud de la maximización de los principios democrático y de conservación del derecho, no debía declararse la inexequibilidad de la norma, sino su constitucionalidad condicionada, en el sentido de que la Superintendencia de Industria y Comercio debía adecuarse institucionalmente con el propósito de que en la organización interna de la entidad estuvieran definidas y separadas las funciones administrativas y las jurisdiccionales.

[146] Sentencia C-156 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[147] Ver sentencia C-156 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[148] Sentencia C-162 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el examen de la creación de salas transitorias de descongestión en el Consejo de Estado, por medio de una ley ordinaria, que desconoció la reserva de ley estatutaria, indicó que: "Los remedios que en cualquier momento se considere necesario implementar con el objeto de poner término a un problema como el de la congestión, deben, por lo tanto, también ser idóneos institucionalmente, esto es, habrán de tener aptitud para conjurar la situación anómala, sin afectar al mismo tiempo la configuración orgánica y funcional dispuesta directamente por la Constitución Política"

[149] La Sentencia C-179 de 1994 M.P. Carlos Gaviria Díaz, que examinó la LEEE, indicó en relación con la autorización del artículo 21 para otorgar funciones judiciales a autoridades civiles ejecutivas que: "Dado que el Gobierno debe cumplir dicha actividad durante los estados de excepción, por medio de decretos legislativos, queda satisfecha la exigencia del Constituyente, en el sentido de que esta medida ha de adoptarse por medio de una ley, pues dichos actos jurídicos son ley en sentido material. Recuérdese además que en dichos periodos excepcionales, el Presidente de la República asume la potestad legislativa, con el fin de dictar todas aquellas medidas necesarias para restaurar el orden perturbado." La Sentencia C-145 de 2009 M.P. Nilson Pinilla Pinilla examinó la asignación de funciones jurisdiccionales a la Superintendencia de Sociedades para procedimientos judiciales de toma de posesión en los negocios, operaciones y patrimonio de las personas naturales o jurídicas que desarrollan o participan en la actividad financiera sin la debida autorización estatal. En el examen de las funciones jurisdiccionales otorgadas a la autoridad administrativa en mención, la Corte hizo referencia al artículo 116 superior, precisó que la autorización legal para la atribución de las competencias judiciales a autoridades administrativas también comprende a aquellas disposiciones que materialmente tienen tal carácter, como es el caso de los decretos legislativos de estados de emergencia social a los cuales la Carta expresamente atribuye "fuerza de ley". Asimismo, destacó que la jurisprudencia en otras oportunidades avaló el desempeño de la función jurisdiccional por parte de la Superintendencia de Sociedades y que la competencia asignada armoniza con la materialidad de los asuntos de los que debe ocuparse esa entidad en desarrollo de la función de intervención.

[150] Sentencia C-1024 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[151] Ver Sentencia C-1024 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra estudió la obligación de que los jueces en los casos en los que

no se concediera la autorización de captura, interceptación o el registro de comunicaciones, inspección registro o allanamiento domiciliario registraran inmediatamente las razones que motivaron la negativa y enviaran ese registro a la autoridad que solicitó la autorización. La consideró contraria al principio de independencia judicial y precisó que la Rama Judicial no es subalterna del ejecutivo.

[152] La Sentencia C-227 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez examinó el Decreto 4628 de 2010, que en el inciso final del artículo 4 señalaba que la Resolución de Expropiación será susceptible de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho "ante el Tribunal Contencioso Administrativo con jurisdicción en el lugar de ubicación del inmueble, con sujeción a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo". En relación con esa competencia la Corte precisó que: "(...) cuando la expropiación sea realizada por una entidad del orden nacional, la competencia señalada por el mismo Código se encuentra radicada en única instancia en el Consejo de Estado. De esta forma, al no encontrar una debida motivación o justificación para variar las competencias señaladas en dicho Código, la norma será exequible sólo a partir de una interpretación sistemática del Código Contencioso Administrativo, en el entendido que si el acto de expropiación proviene de una entidad del orden nacional el juez competente para conocer de la acción será el previsto en dicho ordenamiento."

[153] Sentencia C-178 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[154] Sentencia C-743 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz

[155] Sentencia C-178 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[156] Ibid.

[157] Sentencia C-245 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell, citada en la Sentencia C-334 de 1996, M.M.P.P. Alejandro Martínez Caballero y Julio Cesar Ortiz.

[158] Sentencia C-244 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[159] "Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos".

[160] "Por la cual se adicionan unas funciones al Procurador General de la Nación, sus Delegados y se dictan otras disposiciones". Esta ley concretamente adiciona los artículos 28, 36, 37 y 44 del Decreto 262 de 2000.

[161] "Por el cual se modifica la estructura de la Procuraduría General de la Nación". Este decreto concretamente adiciona los artículos 24 y 29 del Decreto 262 de 2000.

[162] "Por el cual se modifica la estructura de la Procuraduría General de la Nación".

[163] Parágrafo del artículo 7 del Decreto 262 de 2000.

[164] Artículo 4 de la Ley 1367 de 2009.

[165] La Sentencia C-1121 de 2005 estudió el artículo 148 de la Ley 734 de 2002 y, en reiteración de la Sentencia C-244 de 1996, señaló que la misma Constitución es la que otorga al Procurador General y a sus agentes y delegados, la facultad de ejercer funciones de Policía Judicial las cuales, según la norma impugnada, se dirigen exclusivamente a dictar las providencias necesarias para el aseguramiento y práctica de pruebas, tanto en la etapa de indagación preliminar como durante la investigación disciplinaria. En este sentido, dado que no se faculta a la PGN a "adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos" como lo proscribe el inciso 3º del artículo 116 superior, la norma demandada es constitucional.

[166] Sentencia C-996 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[167] Sentencia C-826 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[168] Sentencia C-996 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[169] Sentencia C-058 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[170] Aprobada mediante la Ley 12 de 1991.

[171] Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), diciembre 10 de 1948.

[172] Aprobada en la Novena Conferencia Interamericana, Bogotá, abril de 1948.

[173] Aprobado mediante la Ley 74 de 1968.

[174] Aprobado mediante la Ley 16 de 1972.

[175] Aprobado mediante la Ley 74 de 1968.

[176] Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nº 5, Medidas generales de aplicación de la Convención de los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), CRC/GC/2003/5, 27 de noviembre de 2003.

[177] M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

[178] El interés superior del niño también se encuentra consagrado en los artículos 9, 18, 20, 21, 37 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

[179] Son múltiples los pronunciamientos en los que la Corte Constitucional ha tenido en cuenta este criterio con el propósito de resolver problemas jurídicos que han involucrado derechos de los niños, relacionados con temas como la protección del derecho a la intimidad y al habeas data de una menor de edad a la que le fue creado un perfil en Facebook (Sentencia T-260 de 2012.), o el derecho de las parejas del mismo sexo a adoptar como garantía del derecho de los niños a la familia (Sentencia C-683 de 2015.).

[180] La Corte Constitucional ha acudido a este principio con el propósito de proteger el derecho a la salud integral de un niño que requería la práctica de una cirugía necesaria por las afectaciones sufridas en su autoestima (Sentencia T-307 de 2006)

[181] Así lo sostuvo la Corte, en un caso en el que la Defensoría del Pueblo había iniciado medidas de restablecimiento de dos niños adoptados por una persona homosexual, en el cual consideró que la Defensoría desconoció los derechos de los niños por no tomar en cuenta su voluntad de no ser separados de su padre adoptante (Sentencias T-955 de 2013). También lo ha invocado en el marco de la realización de procedimientos médicos a menores de edad, en los que ha sostenido que entre más clara sea la autonomía individual de los niños, más intensa es la protección a su derecho al libre desarrollo de la personalidad, por lo que tienen derecho a expresar libremente su opinión en estos asuntos (Sentencia T-622 de 2014).

[182] Sentencia C-017 de 2019, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

[183] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[184] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[185] Corte Constitucional, Sentencia T-587 de 1998.

[186] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[187] "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio".

[188] Sentencia C-496 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[189] Sentencia C-034 de 2014. M.P. María Victoria Calle.

[190] Sentencia C-271 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[191] Sentencia C-248 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

[192] Sentencia C-154 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[193] Sentencia C-187 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[194] Sentencia C-047 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[195] Sentencia C-836 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[196] Sentencia T-589 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[197] Sentencia C-083 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[198] Sentencia C-755 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

[199] Sentencia C-083 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[200] Sentencia C-328 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[201] Sentencia T-916 de 2014, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

[202] Ibidem.

[203] Sentencia C-392 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[204] PIDCP, artículo 14. "Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un **tribunal competente, independiente e imparcial** establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil".

[205] CADH, artículo 8º. "Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de carácter civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter".

[206] Sentencia C-674 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[207] Sentencia C-328 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[208] Sentencia C-189 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[209] Sentencia C-330 de 2000, citada en la Sentencia SU-282 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz.

[210] Sentencia T-268 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[211] Sentencia C-1195 de 2001, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinoza y Marco Gerardo Monroy Cabra.

[212] Ibidem.

[213] Numeral 1º del artículo 25 de la CADH.

[214] Numeral 1º del artículo 25 de la CADH

[215] Sentencia T-262 de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido.

[216] Artículo modificado por el artículo 8 de la Ley 1878 de 2018 "Por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1098 de 2006 (...) y se dictan otras disposiciones".

[217] "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia".

[218] Sentencia T-664 de 2012, M.P. Adriana María Guillén Arango.

[219] Sobre el particular existen múltiples pronunciamientos que reconstruyen la línea seguida por este tribunal, recientemente se pueden ver los autos A-176 y A-161 del 20 y del 6 de mayo de esta año, respectivamente. El primero con ponencia del magistrado Carlos Bernal y el segundo del magistrado José Fernando Reyes.

[220] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

[221] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[222] M.P. Mauricio González Cuervo.

[223] M.P. Humberto Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez.

[224] En la sentencia C-115 de 2001 se reiteran anteriores pronunciamientos en ese sentido, textualmente se afirma: "La Corte encuentra que por varias razones debe entrar a decidir en el fondo la presente demanda de inconstitucionalidad. En primer lugar, porque conforme a la jurisprudencia sentada precedentemente por la Corporación, aquellas demandas incoadas en el momento en que la norma está vigente deben ser decididas aunque durante el trámite del proceso las disposiciones hayan perdido vigencia. El fundamento de la competencia para pronunciarse de fondo en estos casos, se encuentra en el principio de la "perpetuatio jurisdictionis" acogido por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia cuando ejercía el control de constitucionalidad de las leyes, y adoptado igualmente por esta Corporación. En efecto, en pronunciamiento contenido en la Sentencia C-541 de 1993, se sentaron los siguientes criterios: "De acuerdo a la tesis que se prohíja en este fallo, el órgano de control conserva plena competencia para pronunciarse sobre normas cuya derogatoria se produce después de iniciado el proceso y antes de que se dicte el fallo, sin que pueda ser despojada de ella por ulterior derogatoria del legislador ordinario o extraordinario."

[225] Ibidem.

[226] Sentencia C-070 de 2009, M.P. Humberto Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez. Reiterada en la Sentencia C-298 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[227] Corte Constitucional, Sentencias T-597 de 1992; SU-067 de 1993; T-451/93; T-268/96, entre otras.

[228] Ver por ejemplo la sentencia C-157/98, en la cual la Corte encontró que no se vulneraba el derecho a acceder a la justicia al exigir que la interposición de la acción de cumplimiento se hiciera ante los Tribunales Administrativos, pues la ley establecía un mecanismo para facilitar el acceso en aquellos sitios donde no hubiera Tribunales. Dijo entonces la Corte: "No se vulnera el derecho de acceso a la justicia con la asignación de la competencia en los Tribunales Contencioso Administrativos, porque aquél se garantiza en la medida en que las personas no tienen que acudir directa y personalmente ante los respectivos tribunales a ejercer su derecho a incoar la acción de cumplimiento, porque pueden remitir, previa autenticación ante juez o notario del lugar de su residencia, la respectiva demanda, según las reglas previstas para la presentación de la demanda en el Código Contencioso Administrativo, cuando el demandante no resida en la sede del Tribunal."

[229] Sentencia T-799 de 2011 MP Humberto Sierra.

[230] Viehweg, Theodor (2007). Tópica y jurisprudencia (Traducción de Luis Díez-Picazo Ponce de León). Madrid: Civitas.

[231] Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), 29 de mayo de 2013, Doc. ONU CRC/C/GC/14, párr. 6.

[232] Sentencia C-649 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[233] El derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus.

[234] La Sentencia C-1024 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[235] Ver Sentencia C-1024 de 2002.

[236] Sentencia C-1024 de 2002.

[237] Sentencia C-227 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[238] Esta regla de la asignación eficiente se derivó de la sentencia C-896 de 2012 M.P. Mauricio González Cuervo y del principio de eficiencia fijado en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia

[239] Sentencia C-649 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[240] Ver sentencia C-156 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[241] Sentencia C-156 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, al referirse a la Sentencia C-212 de 1994.

[242] Autos 480 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, 164 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, 080 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, entre otros.

[243] Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia no. 11001032500020150111600 (506115), del 16 de noviembre de 2018.

[244] Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, sentencia de tutela, 29 de abril de 2020, radicación No. E 11001-02-03-000-2020-00029-00. Al respecto, igualmente, el oficio dirigido por la misma corporación al Consejo Superior de la Judicatura.

[245] Tom Ginsburg y Mila Versteeg. "States of Emergencies: Part I". Harvard Law Review Blog. 17 de abril de 2020. Disponible en: **https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-i/** (05.08.2020)

[246] Tom Ginsburg y Mila Versteeg. "States of Emergencies: Part II". Harvard Law Review Blog. 20 de abril de 2020. Disponible en: **https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-ii/** (06.08.2020)

[247] Adrian Vermeule. "Beyond Originalism". The Atlantic. 31 de marzo de 2020. Disponible en: **https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/common-good-constitutionalism/609037/** (06.08.2020)

[248] Lindsay Wiley y Steve Vladeck. "COVID-19 Reinforces the Argument for "Regular" Judicial Review -Not Suspension of Civil Liberties- In Times of Crisis". Harvard Law Review Blog. 9 de abril de 2020. Disponible en: **https://blog.harvardlawreview.org/covid-19-reinforces-the-argument-for-regular-judicial-review-not-suspension-of-civil-liberties-in-times-of-crisis/** (06.08.2020)

[249] Cfr. por ejemplo la obra colectiva coordinada por Miguel Carbonell, Wistano Orozco, Rodolfo Vásquez. Estado de Derecho. Siglo XXI editores, Itam, UNAM, México, 2002, passim.

[250] Joseph Raz, "El Estado de derecho y su virtud", en Miguel Carbonell et alt (Coords)..., p. 23.

[251] Joseph Raz, "El estado...", cit. p 25.

[252] Elías Díaz, Estado de derecho y legitimidad democrática, en Miguel Carbonell et altl., Estado de Derecho..., cit., p. 63.

[253] Elías Díaz, Estado de derecho... cit., p. 68 ss.

[254] Rodolfo Vázquez. "El Estado de derecho: una justificación", en Miguel Carbonell et alt., cit., p. 122

[255] **Peter Häberle**. El Estado Constitucional. (Trad. De Héctor Fix Fierro). México, UNAM, 2003, p. 3.

[256] https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory//T14-E.htm (05.08.2020)

[257] Council of Europe. "Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis. A toolkit for member states". Information Documents SG/Inf(2020)11, 7 de abril de 2020, p. 4.

[258] El Decreto Legislativo 567 de 2020 fue expedido en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

[259] Mediante Acuerdo PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales en todo el país entre el 16 y el 20 de marzo de 2020, con excepción de las actuaciones ante los juzgados de control de garantías y las audiencias con persona privada de la libertad ante los juzgados penales de conocimiento. Esta suspensión fue prorrogada hasta el 3 de abril de 2020 a través de Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020, posteriormente hasta el 12 de abril de 2020 con Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020.

[260] Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020.

[261] Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia), artículos 53 y 61.

[262] Ley 1098 de 2006, art. 126: "Reglas especiales del procedimiento de adopción. En los procesos de adopción se seguirán las siguientes reglas especiales: // 1. Admitida la demanda se correrá el traslado al Defensor de Familia por el término de tres (3) días hábiles. Si el Defensor se allanare a ella, el Juez dictará sentencia dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su admisión. // El Juez podrá señalar un término de máximo diez (10) días, para decretar y practicar las pruebas que considere necesarias. Vencido este término, tomará la decisión correspondiente (...)".

[263] Corte Constitucional, sentencia C-649 de 2001.

[264] Corte Constitucional, sentencias C-244 de 1996 y C-1121 de 2005.

[265] Consideración 62.1.1. de la sentencia.

[266] Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994.

[267] Aprobada y ratificada por la República de Colombia mediante la Ley 12 de 1991.

[268] Ver folio 19 de la sentencia.

[269] Considerandos del Decreto 567 del 15 de abril de 2020.

[270] "Por el cual se adoptan medidas transitorias por motivos de salubridad pública".

[271] Con excepción de los despachos judiciales que cumplieran la función de control de garantías, los despachos penales de conocimiento que tuvieran programadas audiencias con persona privada de la libertad y el trámite de las acciones de tutela.

[272] "Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública".

[273] Considerandos del Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, expedido por la Presidencia del Consejo Superior de la Judicatura.

[274] "Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor".

[275] Considerandos del Decreto 567 del 15 de abril de 2020.

[276] Considerandos del Decreto 567 del 15 de abril de 2020.

[277] Ibídem.

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores
ISSN 2256-1633
Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)