



**CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil veinte (2020)

Referencia: Medio de control inmediato de legalidad

Número único de radicación: 110010315000202001504-00

Acto administrativo objeto de control: Circular Externa núm. 008 de 31 de marzo de 2020 expedida por el Director General del Instituto Nacional de Metrología

Asunto: Resuelve sobre avocar conocimiento y lo que en derecho corresponda

AUTO INTERLOCUTORIO

Este Despacho procede a avocar conocimiento del medio de control inmediato de legalidad de la Circular Externa núm. 008 de 31 de marzo de 2020, expedida por el Director General del Instituto Nacional de Metrología¹; y a resolver lo que en derecho corresponda.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

I. ANTECEDENTES

¹ De conformidad con el Decreto 4175 de 3 de noviembre de 2011, "Por el cual se escinden unas funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, se crea el Instituto Nacional de Metrología y se establece su objetivo", en especial, se su artículo 2, "[...]Para cumplir las funciones escindidas, créase una Unidad Administrativa Especial de carácter técnico, científico y de investigación, denominada Instituto Nacional de Metrología -INM, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y presupuestal, adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [...]".



1. La Organización Mundial de la Salud², el 11 de marzo de 2020, declaró que el actual brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión.

Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020

2. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, “[...] [p]or el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional [...]”.

Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020

3. El Gobierno Nacional expidió el Decreto núm. 491 de 28 de marzo de 2020, “[...] [p]or el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica [...]”.

Circular Externa núm. 008 de 31 de marzo de 2020

4. El Director General del Instituto Nacional de Metrología expidió la Circular Externa núm. 008 de 31 de marzo de 2020, dirigida a la “CIUDADANÍA EN GENERAL”, sobre “[...] PRESTACIÓN DE SERVICIOS DEL INM [...]”.

5. El conocimiento del asunto le correspondió a este Despacho, por reparto, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2.º del artículo 185 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011³ y el artículo 23⁴ del Acuerdo núm. 080 de 12 de marzo de 2019⁵.

² El Convenio constitutivo de la Organización Mundial de la Salud fue adoptado por la Conferencia Sanitaria Internacional celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados y entró en vigor internacional el 7 de abril de 1948. El Convenio fue aprobado por el Congreso de la República, mediante la Ley 19 de 13 de mayo 1959; y está en vigor para el Estado colombiano.

³ “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.

⁴ “[...] Artículo 23.- Control inmediato de legalidad. Para efectos de la sustanciación, el Presidente de la Corporación sorteará los asuntos de control inmediato de legalidad entre todos los Magistrados de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo [...]”.

⁵ Por el cual se expide el Reglamento Interno del Consejo de Estado.

II. CONSIDERACIONES

6. El Despacho abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes: i) competencia; ii) marco normativo y características del medio de control inmediato de legalidad; iii) marco normativo del procedimiento del medio de control inmediato de legalidad; iv) medidas transitorias adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo de Estado, por motivos de salubridad pública; y v) el análisis del caso concreto.

Competencia

7. Vistos los artículos 215⁶ y 237⁷ de la Constitución Política; el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994⁸; el numeral 2 del artículo 37⁹ de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996¹⁰; los artículos 111¹¹, 136 y 185 de la Ley 1437; y los artículos 12¹² y 23 y 29 del Acuerdo núm. 080 de 12 de marzo de 2019¹³: el Consejo de

⁶ “[...] Artículo 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 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 el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

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. En estos últimos 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. [...]

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo [...].

⁷ “[...] Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:

1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley [...].

⁸ “[...] Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia [...].”

⁹ “[...] Artículo 37. De la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo tendrá las siguientes funciones especiales: [...]

2. Conocer de todos los procesos contencioso administrativos cuyo juzgamiento atribuya la ley al Consejo de Estado y que específicamente no se hayan asignado a las Secciones [...].

¹⁰ “[...] estatutaria de la Administración de Justicia [...].”

¹¹ “[...] Artículo 111. Funciones de la sala plena de lo contencioso administrativo. la sala de lo contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones: [...]

8. ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción [...].”

¹² “[...] Artículo 12.- Funciones. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo estará integrada por los consejeros de las cinco secciones y tendrá las funciones especiales señaladas en la Constitución Política y en la ley [...].”

¹³ Por el cual se expide el Reglamento Interno del Consejo de Estado.



Estado es competente para conocer del control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas por autoridades del orden nacional en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Marco normativo y características del medio de control inmediato de legalidad

8. Visto el artículo 20 de la Ley 137, sobre el control de legalidad, que establece:

*“[...] **Artículo 20. Control de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición [...]”.

9. Visto el artículo 136 de la Ley 1437, sobre el medio de control inmediato de legalidad, el cual dispone:

*“[...] **Artículo 136. Control Inmediato de Legalidad:** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento [...]”.

10. De conformidad con las normas citadas *supra*, este Despacho considera que la procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad está determinada



por los siguientes supuestos facticos: i) una medida de carácter general; ii) dictada en ejercicio de la función administrativa; iii) en desarrollo de un decreto legislativo; y iv) expedido durante cualquiera de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política.

11. La atribución para el control inmediato de legalidad corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dependiendo de la autoridad que expide la respectiva medida. En este orden de ideas, los actos expedidos por autoridades del orden nacional serán conocidos por el Consejo de Estado y aquellos expedidos por autoridades territoriales departamentales, distritales y municipales, serán de competencia del tribunal administrativo correspondiente.

12. Por último, el Consejo de Estado¹⁴ ha considerado que el medio de control inmediato de legalidad se caracteriza por ser: i) jurisdiccional, ii) automático, iii) inmediato, iv) oficioso, v) autónomo, vi) integral, vii) compatible y coexistente, y viii) hace tránsito a cosa juzgada relativa.

Marco normativo del procedimiento del medio de control inmediato de legalidad

13. Visto el artículo 185 de la Ley 1437, sobre el trámite del control inmediato de legalidad de actos, que establece:

“[...] Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

¹⁴ Véase, por ejemplo, las siguientes sentencias: i) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; sentencia de 9 de diciembre de 2009, C.P. Dr. Enrique Gil Botero, número único de radicación 11001031500020090073200; ii) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; sentencia de 8 de julio de 2014, C.P. doctor Danilo Rojas Betancourth; número único de radicación 110010315000201101127-00; y iii) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; sentencia de 31 de mayo de 2011, C.P. doctor Gerardo Arenas Monsalve; número único de radicación 110010315000201000388-00.



2. *Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
 3. *En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.*
 4. *Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.*
 5. *Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.*
 6. *Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional [...]”.*
14. De la norma citada *supra*, se considera lo siguiente: i) el conocimiento del asunto corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; ii) la sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la respectiva corporación y la sentencia a la sala plena; iii) repartido el proceso, el magistrado ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo; iv) adicionalmente, se ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo; v) se podrá invitar a entidades públicas, organizaciones privadas y expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso para que presenten por escrito su concepto acerca de puntos relevantes; vi) se podrá decretar las pruebas que se estimen conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días; vii) expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio,



cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto; viii) vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el magistrado ponente registrará el proyecto de sentencia, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de remitido el proceso al despacho; y ix) la sala plena de la respectiva corporación proferirá la sentencia dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.

Medidas transitorias adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo de Estado, por motivos de salubridad pública

15. Vistos los acuerdos: i) PCSJA20-11517 de 15 de marzo de 2020¹⁵; ii) PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020¹⁶; iii) PCSJA20-11526 de 22 de marzo de 2020¹⁷; iv) PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020¹⁸; v) PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020¹⁹; vi) PCSJA20-11546 de 25 de abril de 2020²⁰; vii) PCSJA20-11549 de 7 de mayo de 2020²¹, y viii) PCSJA20-11556 de 22 de mayo de 2020, “[p]or medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”, en especial, sus artículos 1 y 5: expedidos por la Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura.

16. Vistos: i) la Circular núm. 003 de 16 de marzo de 2020²², expedida por el Presidente del Consejo de Estado, relacionada con la suspensión de términos judiciales por las actuales circunstancias de salubridad pública, en la que se

¹⁵ “[...] Por el cual se adoptan medidas transitorias por motivos de salubridad pública [...]”.

¹⁶ “[...] Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518 y PCSJA20-11519 del mes de marzo del año 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública [...]”.

¹⁷ “[...] Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante el Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública [...]”.

¹⁸ “[...] Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos [...]”.

¹⁹ “[...] 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 [...]”.

²⁰ “[...] 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 [...]”.

²¹ “Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”.

²² El Presidente del Consejo de Estado, mediante las Circulares 002 de 12 de marzo y 003 de 16 de marzo de 2020, implementó unas medidas de protección por razones de salud pública y suspendió los términos en los asuntos judiciales y administrativos de conocimiento de esta Corporación.



ordenó: “[...] una vez suspendidos los términos judiciales y administrativos, se procederá al cierre temporal de las instalaciones del Consejo de Estado [...]”; y, en especial, ii) la Circular núm. 004 de 23 de marzo de 2020, expedida por el Presidente del Consejo de Estado, por medio de la cual se dispuso lo siguiente:

“[...] Con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional declaró, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el Covid-19, por el término de 30 días.

Con base en ese decreto legislativo, las autoridades del orden nacional, entre otras, han venido adoptando medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa, las cuales, por disposición del artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tendrán un control inmediato de legalidad que es ejercido por el Consejo de Estado.

Los actos administrativos que expidan tales autoridades deberán ser enviados al Consejo de Estado dentro de las cuarenta y ocho (48) siguientes a su expedición, pues, de no ser remitidos en ese lapso, se procederá a asumir su conocimiento de oficio, tal y como lo prevé esa misma disposición legal.

Para efectos del envío de los actos administrativos de carácter general y demás documentos soporte de los mismos, se ha habilitado el siguiente correo electrónico: secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co.

*En cuanto al trámite, sustanciación y resolución del control inmediato de legalidad, se observarán las reglas previstas en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con la salvedad de que **las actuaciones judiciales se surtirán a través de medios electrónicos que garanticen el principio de publicidad y el debido proceso [...]**” (Destacado fuera texto).*

17. Visto el artículo 186 de la Ley 1437, sobre la utilización de medios electrónicos, que dispone: “[...] [t]odas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio [...]”.

18. De conformidad con las normas, acuerdos y circulares citados *supra*, este Despacho considera que: i) los términos judiciales no están suspendidos para



los asuntos relacionados con el medio de control inmediato de legalidad; ii) las actuaciones judiciales en este tipo de asuntos se surtirán por medios electrónicos que garanticen el principio de publicidad y los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso; y iii) las intervenciones, los conceptos, los antecedentes administrativos, las pruebas, las comunicaciones y demás documentos que se dirijan al Despacho sustanciador con destino al expediente del proceso de la referencia, mediante mensaje de datos, deberán ser enviados al siguiente buzón electrónico “[...] secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co [...]”.

Análisis del caso concreto

19. Vistos las normas, acuerdos y circulares indicados en los acápites desarrollados *supra* de competencia, de los marcos normativos y características del medio de control inmediato de legalidad y su procedimiento; y atendiendo al reparto realizado entre los magistrados que integran la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación: este Despacho es competente para sustanciar el proceso de la referencia.

20. Ahora bien, conforme se indicó en acápite *supra* de esta providencia, la procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad está determinada por los siguientes supuestos fácticos: i) se trate de una medida de carácter general; ii) dictada en ejercicio de la función administrativa; y iii) en desarrollo de un decreto legislativo expedido durante los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política.

21. En ese orden de ideas, este Despacho procederá a determinar si la Circular Externa núm. 008 de 31 de marzo de 2020, expedida por el Director General del Instituto Nacional de Metrología, se subsume dentro de los supuestos fácticos indicados *supra* y, en consecuencia, es susceptible del control inmediato de legalidad.

22. En **primer orden**, este Despacho considera que la Circular es una medida de carácter general toda vez que sus supuestos son objetivos, impersonales y abstractos, comoquiera que está dirigida a la “[...] **CIUDADANÍA EN GENERAL**



[...] con el fin de dar continuidad a la prestación de sus servicios y privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial [...]; en ese sentido, está dirigida a una pluralidad indeterminada de personas.

23. En **segundo orden**, atendiendo a que Director General del Instituto Nacional de Metrología expidió la Circular “[...] conforme a las disposiciones legales que se encuentren vigentes o que se expidan posteriormente [...]” relacionada con la “[...] PRESTACIÓN DE SERVICIOS DEL INM [...]”; este Despacho considera que el acto se expidió en ejercicio de la función administrativa.

24. En **tercer orden**, la Circular indicada *supra*:

24.1. Por un lado, invoca, entre otras, las siguientes normas:

“[...] Lo anterior, atendiendo los decretos [...] 491 del 28 de marzo de 2020, expedidos por el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, los cuales en lo pertinente señalan:

[...]

● **Artículo 3.º del Decreto 491 2020 (sic), establece lo siguiente:**

“Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.

En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.



En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo. En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado podrán suspender la prestación de los servicios de forma”.

[...]” (Destacado fuera de texto).

24.2. Y, por el otro, dispuso:

“[...] El Instituto Nacional de Metrología — INM, con el fin de dar continuidad a la prestación de sus servicios y privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial, durante el periodo de emergencia sanitaria, conforme a las disposiciones legales que se encuentren vigentes o que se expidan posteriormente, ha previsto lo siguiente:

1) La prestación de los servicios y productos que brinda el INM se seguirán ofreciendo al público en general de manera normal con algunas restricciones.

2) Los servicios programados de calibración a realizarse en el INM o en sitio se llevarán a cabo según la fecha acordada con los clientes.

3) Los cursos de capacitación presenciales programados para ser impartidos en los meses de marzo a mayo serán reprogramados para ser desarrollados a través de medios virtuales según lo acordado con los clientes.

4) Teniendo en cuenta las necesidades de nuestros clientes y usuarios, los servicios que se puedan brindar por vía remota, tales como: asesorías metrológicas, cursos específicos de formación, evaluaciones de capacidades metrológicas, entre otros, se podrán agendar y llevar a cabo a través de medios virtuales.

5) Con el fin de cumplir con las normas establecidas por el gobierno nacional, las cuales buscan preservar la salud y la integridad física de los colombianos, las visitas de estudiantes y otros grupos de interés al INM se posponen hasta nuevo aviso.

El INM reitera su compromiso de priorizar la prestación de sus servicios a entidades o laboratorios con requerimientos especiales y que prestan servicios a empresas de salud, alimentos, medicamentos, transporte y servicios públicos esenciales durante el período de aislamiento preventivo obligatorio. Así mismo, apoyará de manera preferente la calibración de equipos e instrumentos de medición de los laboratorios de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) necesarios para facilitar



las actividades de inspección, vigilancia y control [...]” (Destacado fuera de texto).

25. Este Despacho considera que la Circular se expidió “[...] *como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción [...]”*, comoquiera que invocó el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020 y adoptó medidas que se enmarcan dentro del mencionado Decreto.

26. **En ese orden de ideas**, este Despacho considera que la Circular Externa núm. 008 de 31 de marzo de 2020 es una medida general dictada por una autoridad del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa, en desarrollo de decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción indicado *supra*; en consecuencia, este Despacho es competente para avocar su conocimiento, en el marco del medio de control inmediato de legalidad, y resolver lo que en derecho corresponda.

Sobre las órdenes a impartir

27. Vistos los artículos 185, 186, 197 y 199 de la Ley 1437, sobre el trámite del control inmediato de legalidad de actos, actuaciones a través de medios electrónicos, dirección electrónica para efectos de notificaciones y sobre la vinculación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

28. Considerando que el acto administrativo es susceptible de control inmediato de legalidad, conforme se indicó *supra*, este Despacho **avocará** el conocimiento del presente asunto y, en este sentido, dispondrá:

- a) **NOTIFICAR** esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Director General del Instituto Nacional de Metrología, en la forma establecida en los artículos 185, 186, 197 y 199 de la Ley 1437.
- b) **ADVERTIR** a quien debe ser notificado en cumplimiento de la orden impartida en el literal anterior que, dentro del término de diez (10) días, si lo estima pertinente, podrá presentar por escrito su intervención sobre la



- legalidad de la Circular Externa núm. 008 de 31 de marzo de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 185 y 186 de la Ley 1437.
- c) **ORDENAR** a la Secretaría General de esta Corporación que fije en la secretaria un aviso, informando sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Circular Externa núm. 008 de 31 de marzo de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 185 y 186 de la Ley 1437.
- d) **ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, que se publique el aviso referido en el literal anterior, en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de la Rama Judicial, de conformidad con lo establecido en los artículos 185 y 186 de la Ley 1437.
- e) **ORDENAR** al Director General del Instituto Nacional de Metrología que publique esta providencia de **manera inmediata**, por el término de diez (10) días, en el sitio web oficial de la Entidad, con el objeto de informar a la comunidad, en general, sobre la iniciación de la presente actuación judicial. El Director General deberá remitir al Despacho sustanciador, dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación de esta providencia, prueba de la publicación ordenada.
- f) **INVITAR** al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Superintendencia de Industria y Comercio para que, dentro del término de diez (10) días, si lo estima pertinente, presente por escrito su concepto sobre el contenido de la Circular Externa núm. 008 de 31 de marzo de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 185 y 186 de la Ley 1437; y, en ese sentido, **COMUNICAR** la invitación, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, de conformidad con las normas indicadas *supra*.
- g) **NOTIFICAR** esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministerio Público, o a quien se haya delegado para



tal efecto, de conformidad con lo establecido en el numeral 5.º del artículo 185 de la Ley 1437.

- h) **NOTIFICAR** esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, o a quien se haya delegado para tal efecto, al buzón electrónico determinado para recibir notificaciones judiciales.
- i) **REQUERIR** al Director General del Instituto Nacional de Metrología para que, dentro del término de cinco (5) días, allegue el expediente administrativo que contenga todos los antecedentes de la Circular Externa núm. 008 de 31 de marzo de 2020, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4.º del artículo 185 de la Ley 1437.
- j) **INFORMAR**, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, que las intervenciones, los conceptos, los antecedentes administrativos, las pruebas, las comunicaciones y demás documentos que se dirijan al Despacho sustanciador con destino al expediente del proceso de la referencia, mediante mensaje de datos, deberán ser enviados al siguiente buzón electrónico “[...] secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co [...]”.

29. Por último, este Despacho considera que, en el caso *sub examine*, no es necesario el decreto y la práctica de pruebas, por lo que dispondrá **ORDENAR** a la Secretaría General de esta Corporación que, una vez expirado el término de la publicación del aviso, pase el asunto al Ministerio Público para que, dentro de los diez (10) días siguientes, rinda su concepto, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5.º del artículo 185 de la Ley 1437.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en Sala Unitaria,

III. RESUELVE:



PRIMERO: AVOCAR el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Circular Externa núm. 008 de 31 de marzo de 2020, sobre “[...] *PRESTACIÓN DE SERVICIOS DEL INM* [...]”, expedida por el Director General del Instituto Nacional de Metrología, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Director General del Instituto Nacional de Metrología, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: ADVERTIR a quien debe ser notificado en cumplimiento del ordinal segundo de este auto, que, dentro del término de diez (10) días, si lo estima pertinente, podrá presentar por escrito su intervención sobre la legalidad de la Circular Externa núm. 008 de 31 de marzo de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: ORDENAR a la Secretaría General de esta Corporación que fije en la secretaria un aviso, informando sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Circular Externa núm. 008 de 31 de marzo de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, que se publique el aviso referido en el ordinal anterior, en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de la Rama Judicial, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO: ORDENAR al Director General del Instituto Nacional de Metrología que publique esta providencia de **manera inmediata**, por el término de diez (10) días, en el sitio web oficial de la Entidad, con el objeto de informar a la comunidad, en general, sobre la iniciación de la presente actuación judicial. El Director General deberá remitir al Despacho sustanciador, dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación de esta providencia, prueba de la publicación ordenada.



SÉPTIMO: INVITAR al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Superintendencia de Industria y Comercio para que, dentro del término de diez (10) días, si lo estima pertinente, presente por escrito su concepto sobre el contenido de la Circular Externa núm. 008 de 31 de marzo de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 185 y 186 de la Ley 1437; y, en ese sentido, **COMUNICAR** la invitación, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

OCTAVO: NOTIFICAR esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministerio Público, o a quien se haya delegado para tal efecto, de conformidad con lo establecido en el numeral 5.º del artículo 185 de la Ley 1437.

NOVENO: NOTIFICAR esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, o a quien se haya delegado para tal efecto, al buzón electrónico determinado para recibir notificaciones judiciales, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

DÉCIMO: REQUERIR al Director General del Instituto Nacional de Metrología para que, dentro del término de cinco (5) días, allegue el expediente administrativo que contenga todos los antecedentes de la Circular Externa núm. 008 de 31 de marzo de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

DÉCIMO PRIMERO: ORDENAR a la Secretaría General de la Corporación que, una vez expirado el término de la publicación del aviso, pase el asunto al Ministerio Público para que, dentro de los diez (10) días siguientes, rinda su concepto, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

DÉCIMO SEGUNDO: INFORMAR, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, que las intervenciones, los conceptos, los antecedentes administrativos, las pruebas, las comunicaciones y demás documentos que se



dirijan al Despacho sustanciador con destino al expediente del proceso de la referencia, mediante mensaje de datos, deberán ser enviados al siguiente buzón electrónico: *secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co*

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado