



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

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

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

Referencia: Medio de control inmediato de legalidad

Número único de radicación: 110010315000202001237-00

Acto administrativo objeto de control: Resolución 639 de 1 de abril de 2020, “[...] [p]or la cual se define el listado de veinte (20) direcciones de Internet (URL) de navegación gratuita por parte de usuarios de telefonía móvil en la modalidad pospago, de que trata el literal b) del numeral 1 del artículo 2 del Decreto 464 de 2020 [...]”, expedida por la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

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 Resolución 639 de 1 de abril de 2020, “[...] [p]or la cual se define el listado de veinte (20) direcciones de Internet (URL) de navegación gratuita por parte de usuarios de telefonía móvil en la modalidad pospago, de que trata el literal b) del numeral 1 del artículo 2 del Decreto 464 de 2020 [...]”, expedida por la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; 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. La Organización Mundial de la Salud¹, 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 417 de 17 de marzo de 2020

2. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020², declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, “[...] *con el fin de garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 [...]*”.

Decreto 464 de 23 de marzo de 2020

3. El Gobierno Nacional expidió el Decreto 464 de 23 de marzo de 2020, “[...] *[p]or el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020 [...]*”³, mediante el cual dispuso, entre otros, lo siguiente:

3.1. En su artículo 1.º estableció que “[...] *[l]os servicios de telecomunicaciones incluidos los servicios de radiodifusión sonora, los de televisión y los servicios postales, son servicios públicos esenciales [...] [y] [p]or tanto, no se suspenderá su prestación durante el estado de emergencia [...]*”.

¹ 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.

² “[...] *Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional [...]*”.

³ “[...] *[p]or el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020 [...]*”



3.2. En su artículo 2.º estableció las reglas aplicables a los proveedores del servicio público telecomunicaciones (PRST) durante el periodo de vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica, en el siguiente sentido:

*“[...] **Artículo 2.** Prestación del servicio durante el estado de emergencia económica, social y ecológica. Durante el periodo de vigencia del estado de la emergencia económica, social y ecológica, los proveedores del servicio público de telecomunicaciones (PRST) aplicarán las siguientes reglas:*

1. Para los planes de telefonía móvil (voz y datos) en la modalidad postpago cuyo valor no exceda 2 (dos) UVT:

- a. Cuando el usuario incurra en impago del servicio, el proveedor otorgará treinta (30) días adicionales al término pactado en el respectivo contrato para que el usuario proceda con el pago de los valores adeudados, durante este término, en los planes con una capacidad contratada igual o superior a un (1) Gigabyte (GB) al mes, el servicio se mantendrá al menos con una capacidad de cero coma cinco (0,5) Gigabyte (GB) al mes durante el periodo de no pago de que trata este literal.
- b. Si vencido el termino descrito en el anterior literal el usuario no efectúa el pago, el operador podrá proceder con la suspensión del servicio, pero mantendrá al menos los siguientes elementos: la opción de efectuar recargas para usar el servicio en la modalidad prepago, envío de doscientos (200) mensajes de texto (SMS) gratis y la recepción de estos sin ninguna restricción, **la navegación gratuita en veinte (20) direcciones de Internet (URL), que serán definidas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con apoyo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones dentro los diez (10) días calendario siguientes a la expedición del presente Decreto, para acceder a servicios de salud, atención de emergencias, del gobierno y de educación.**

Lo dispuesto en el presente numeral aplicará únicamente cuando el usuario curse tráfico sobre la red de su operador.

2. Para los planes de telefonía en la modalidad prepago:

- a. Finalizado el saldo del usuario, el proveedor otorgará por treinta (30) días una capacidad de envío de doscientos (200) mensajes de texto (SMS) gratis y la recepción de estos sin ninguna restricción.

Lo dispuesto en el presente numeral aplicará únicamente cuando el usuario curse tráfico sobre la red de su operador.

Todos los proveedores del servicio público de telecomunicaciones (PRST) que presten los servicios indicados en este artículo deberán realizar las acciones requeridas para implementar lo dispuesto en este artículo dentro de los diez (10) días calendario siguiente a la expedición del presente Decreto.



PARÁGRAFO. *Las disposiciones del presente artículo aplican a los servicios que a la fecha de expedición del presente Decreto se encuentren en operación y tengan una antigüedad superior a dos (2) meses. Una vez finalizado el estado de emergencia económica, social y ecológica, el usuario tendrá treinta (30) días calendario para efectuar el pago de los periodos en mora [...]”.*

3.3. En su artículo 3.º reguló el comercio electrónico al señalar que “[...] *[d]urante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las empresas que prestan servicios de comercio electrónico, envíos y los operadores logísticos deberán dar prioridad al envío de productos y servicios solicitados en línea que sean de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, de alimentos y medicinas para mascotas y de terminales que permitan el acceso a la telecomunicaciones (teléfonos, computadores, televisores) [...]”.*

3.4. El artículo 4.º, sobre prioridad en el acceso, estableció lo siguiente:

*“[...] Artículo 4. **Prioridad en el acceso.** Adiciónese un párrafo al artículo 56 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”, así:*

PARÁGRAFO SEGUNDO. *La Comisión de Regulación de Comunicaciones en los tres (3) días siguientes a la vigencia del presente Decreto definirá las reglas y eventos en los que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, que prestan servicios de conexión a Internet podrán, con sujeción a las necesidades que se generen por aumentos del tráfico que cursa sobre las redes y las mayores demandas del servicio, priorizar el acceso del usuario a contenidos o aplicaciones relacionados con los servicios de salud, las páginas gubernamentales y del sector público, el desarrollo de actividades laborales, de educación y el ejercicio de derechos fundamentales, únicamente durante la ocurrencia de pandemias declaradas por la Organización Mundial de la Salud.*

Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, que prestan servicios de conexión a Internet deberán reportar, mínimo cada dos días, a la Comisión de Regulación de Comunicaciones el comportamiento del tráfico de sus redes a efectos de determinar oportunamente las medidas a implementar para priorizar contenidos o aplicaciones, durante la ocurrencia de pandemias declaradas por la Organización Mundial de la Salud. Adicionalmente, deberán reportar la evidencia suficiente que justifique la priorización de las aplicaciones o contenidos antes mencionados, al menos 24 horas antes de iniciar la priorización de la que trata el presente párrafo transitorio. Este informe deberá contener también la fecha y hora exacta de inicio y la fecha y hora exacta de finalización de la priorización, sin que pueda exceder la durante la ocurrencia de pandemias declaradas por la Organización Mundial



de la Salud. En ningún caso, la priorización implicará el bloqueo de algún tipo de aplicación o contenido, salvo aquellos prohibidos expresamente por la Ley.

Durante la ocurrencia de pandemias declaradas por la Organización Mundial de la Salud, los servicios de reproducción de video bajo demanda sobre Internet priorizarán la transmisión de sus contenidos en formato de definición estándar, es decir, que no sea de alta definición ni superior [...].”

3.5. Por último, los artículos 5.º, 6.º y 7.º regularon, por un lado, el pago de contraprestaciones por concepto de concesiones, licencias, permisos, autorizaciones y habilitaciones para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y postales; por el otro, la suspensión de las obligaciones relacionadas con la prestación del servicio; y, por último, la vigencia.

Resolución 639 de 1 de abril de 2020

4. La Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones expidió la Resolución 639 de 1 de abril de 2020, “[...] [p]or la cual se define el listado de veinte (20) direcciones de Internet (URL) de navegación gratuita por parte de usuarios de telefonía móvil en la modalidad pospago, de que trata el literal b) del numeral 1 del artículo 2 del Decreto 464 de 2020 [...]”, en la cual consideró:

“[...] A través del Decreto 464 del 23 de marzo de 2020, el Presidente de la República, en uso de las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, dispuso medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica, desde el ámbito del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

De acuerdo con las disposiciones del artículo 2 del citado Decreto 464 del 23 de marzo de 2020, corresponde al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con apoyo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, definir las veinte (20) direcciones de Internet (URL) en las que podrán navegar gratuitamente los usuarios de planes pospago cuyo valor sea de hasta dos (2) UVT en los eventos en los que se proceda con la suspensión del servicio por falta de pago, en las condiciones descritas en el literal b) del numeral 1 del citado artículo.

*En el marco de las citadas disposiciones constitucionales y legales, el **Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el apoyo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, definió el listado de veinte (20) direcciones de Internet (URL) para navegación gratuita antes descrito, teniendo en cuenta que estas deben permitir el acceso a servicios de salud, atención de emergencias, del gobierno y de educación. [...].”***

5. En la Resolución indicada *supra* se resolvió lo siguiente:

“[...]”

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente Resolución tiene por objeto **definir el listado de veinte (20) direcciones de Internet (URL), para navegación gratuita por parte de usuarios con planes de telefonía móvil (voz y datos) en la modalidad postpago cuyo valor no exceda de dos (2) UVT, a que se refiere el literal b) del numeral 1 del artículo 2 del Decreto 464 del 23 de marzo de 2020.**

Parágrafo 1. La navegación gratuita a la que se refiere el presente artículo consiste en el acceso al dominio, subdominio y páginas adyacentes de cada una de las veinte (20) direcciones de Internet URL.

Parágrafo 2. El listado será dispuesto mediante Anexo a la presente Resolución, el cual podrá ser modificado y/o actualizado según se estime pertinente, y se publicará en la página web del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

ARTÍCULO 2. Vigencia. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición y estará subordinada a la vigencia del Estado de emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020 [...]” (Destacado fuera de texto).

6. El anexo a que se refiere el parágrafo 2.º del artículo 1 de la Resolución 639 de 1 de abril de 2020, que fue remitido a esta Corporación, contiene lo siguiente:

Anexo de la Resolución “Por la cual se define el listado de veinte (20) direcciones de Internet (URL) de navegación gratuita por parte de usuarios de telefonía móvil en la modalidad postpago, de que trata el literal b) del numeral 1 del artículo 2 del Decreto 464 de 2020”			
Número	Entidad	URL	Descripción
1	Dirección Nacional de Bomberos	http://bomberos.mininterior.gov.co/	Se pueden consultar alertas tempranas preventivas sobre la probabilidad de ocurrencia de fenómenos naturales en diferentes zonas de Colombia
2	Fundación Red Papás	https://teprotejo.org/	Línea anónima de reporte de situaciones que vulneran los derechos de niñas, niños y adolescentes en el entorno digital
3	ICBF	https://www.icbf.gov.co/	Se encuentra la oferta de servicios y las líneas estratégicas de prevención de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes
4	Instituto Nacional de Salud	https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx	Instituto Nacional de Salud muestra información veraz sobre el coronavirus en Colombia
5	MinCultura	https://bancodecontenidos.mincultura.gov.co/	Reúne la producción audiovisual, sonora y multimedia apoyada y/o producida por el Ministerio de Cultura desde 1989 hasta el presente
6	MinCultura	https://maguare.gov.co/	Portal en el que se reúnen más de 600 contenidos entre juegos, canciones, videos, libros y aplicaciones para que los niños de primera infancia, en compañía de un adulto, puedan explorar y divertirse a través de su voz, su cuerpo, su imaginación, sus movimientos y todos sus sentidos.
7	MinEducación	http://aprende.colombiaaprende.edu.co/ca/inicio	Oferta de contenidos educativos digitales en todas las áreas del conocimiento
8	MinInterior	https://www.mininterior.gov.co/	Coordinación de las políticas públicas para el fortalecimiento de la democracia, la convivencia y la participación ciudadana; el disfrute de los derechos y libertades públicas, y el ejercicio pleno del Estado Social de Derecho,
9	MinSalud	https://www.minsalud.gov.co/Paginas/default.aspx	Contiene información del MinSalud acerca del Covid 19
10	MinTic	https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/	Los servicios de telecomunicaciones, radiodifusión sonora, postales y de televisión son esenciales en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.
11	MinTic	https://www.gov.co/servicios-y-tramites	Ofrece la información y accesos necesarios para realizar trámites con las entidades del Estado
12	MinTic	https://teletabajo.gov.co/622/w3-channel.html	Ofrece asesoría, legislación y herramientas para desarrollar en correcta forma el teletrabajo
13	MinTrabajo	http://www.mintrabajo.gov.co/web/questinico	Atención en materia laboral, medidas en ámbitos laborales públicos y privados con ocasión de la emergencia económica
14	Policía Nacional	https://www.policia.gov.co/	Contiene canales de denuncia, incluso para casos de violencia intrafamiliar
15	Presidencia	https://id.presidencia.gov.co/Paginas/residenciaco.aspx	Contiene información y acceso a servicios de Gobierno
16	Presidencia	https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/index.html	Acciones del Gobierno para atender la emergencia
17	RTVC	https://www.radionacional.co/en-vivo	Radio pública de Colombia que se caracteriza por su oferta de contenidos informativos sobre la cultura, tradiciones y expresiones artísticas de todo el país.
18	RTVC	https://www.senalcolombia.tv/senal-en-vivo/	canal público nacional, educativo y cultural, en el que los televidentes encuentran una oferta de televisión diferente y en el que los ciudadanos pueden explorar otras culturas y formas de vida, tanto como identificarse, reconocerse y complementarse.
19	Sena Virtual	https://sena.territorio.la/cms/index.php	Ofrece formación mediante cursos virtuales de forma gratuita
20	SIC	https://www.sic.gov.co/	Servicios y canales de atención al consumidor (especulación de precios alimentos)

7. 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 2011⁴ y el artículo 23⁵ del Acuerdo núm. 080 de 12 de marzo de 2019⁶.

II. CONSIDERACIONES

8. 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.

9. Vistos los artículos 215⁷ y 237⁸ de la Constitución Política; el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994⁹; el numeral 2 del artículo 37¹⁰ de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996¹¹; los artículos 111¹², 136 y 185 de la Ley 1437; y los artículos

⁴ “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.

⁵ “[...] 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 [...]”.

⁶ Por el cual se expide el Reglamento Interno del Consejo de Estado.

⁷ “[...] 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 [...]”.

⁸ “[...] 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 [...]”.

⁹ “[...] Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia [...]”.

¹⁰ “[...] 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 [...]”.

¹¹ “[...] estatutaria de la Administración de Justicia [...]”.



12¹³ y 23 y 29 del Acuerdo núm. 080 de 12 de marzo de 2019¹⁴: el Consejo de 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

10. 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 [...].”

11. 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.*

¹² “[...] 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 [...].”

¹³ “[...] 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 [...]”.

¹⁴ Por el cual se expide el Reglamento Interno del Consejo de Estado.



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 [...].”

12. 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.

13. 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 y municipales, serán de competencia del tribunal administrativo correspondiente.

14. Por último, el Consejo de Estado¹⁵ 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

15. 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

¹⁵ 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.

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.

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 [...].”

16. 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

17. Vistos: i) los acuerdos números PCSJA20-11517 de 15 de marzo de 2020, PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020 y PCSJA20-11526 de 22 de marzo de 2020 expedidos por la Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura, sobre la suspensión de términos judiciales; ii) el Acuerdo núm. PCSJA20-11529 25 de marzo de 2020, “[...] *Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos [...]*” expedido por la Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura, que dispuso lo siguiente:

*[...] **Artículo 1. Exceptuar de la suspensión de términos adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]*** (Resalta el Despacho).



18. Visto el Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020¹⁶, en especial, los artículos 1 y 2, que establecen lo siguiente:

*“[...] **ARTÍCULO 1. Suspensión de términos judiciales.** Prorrogar la suspensión de términos judiciales en el territorio nacional, desde el 13 de abril hasta el 26 de abril de 2020.*

***ARTÍCULO 2. Excepciones a la suspensión de términos judiciales.** Las siguientes excepciones a la suspensión de términos continuarán rigiendo:*

[...]

3. Las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...].”

19. Vistos: i) la Circular núm. 003 de 16 de marzo de 2020¹⁷, 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 ordenó: *“[...] una vez suspendidos los términos judiciales y administrativos, se procederá al cierre temporal de las instalaciones del Consejo de Estado [...]”*; y ii) la Circular 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)

¹⁶ “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”.

¹⁷ 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.



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 [...]** (Resalta el Despacho).*

20. 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 [...]”.

21. 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

Sobre la competencia

22. Vistos: i) los artículos 215 y 237 de la Constitución Política, sobre el estado de emergencia económica, social y ecológica y atribuciones del Consejo de Estado; ii) el artículo 20 de la Ley 137, sobre el control inmediato de legalidad; iii) el numeral 2 del artículo 37 de la Ley 270, sobre las competencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; iv) los artículos 111, 136 y 185 de la Ley 1437, sobre la competencia del Consejo de Estado para ejercer el control inmediato de legalidad; y v) los artículos 12, 23 y 29 del Acuerdo núm. 080 de 12 de marzo de 2019, sobre las funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

23. Considerando que la Resolución 639 de 1 de abril de 2020 citada *supra*, fue expedida por una autoridad del orden nacional en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 2.º del Decreto 464 de 23 de marzo de 2020, el cual fue expedido en desarrollo del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, por lo que se considera que esta Corporación es competente para conocer del control inmediato de legalidad.

24. Visto el artículo 185 de la Ley 1437 y los artículos 12, 23 y 29 del Acuerdo núm. 080 de 12 de marzo de 2019; y atendiendo al reparto realizado por la Presidencia de esta Corporación: este Despacho es competente para sustanciar el proceso de la referencia.

Sobre las órdenes a impartir

25. 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.



26. 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, a la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 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 Resolución 639 de 1 de abril 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 Resolución 639 de 1 de abril 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** a la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 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; y a los proveedores del servicio público de telecomunicaciones a que se refiere el artículo 2 del Decreto 464 de 2020, en especial: sobre la iniciación de la presente actuación judicial. La Ministra 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, a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, a Internet Society Capítulo Colombia, a la Asociación Nacional de Proveedores de Servicios de Internet, a la Asociación Colombiana de Usuarios de Internet, a la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones, a la Asociación de la Industria Móvil de Colombia, a la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones, Asociación Nacional de Medios de Comunicación, a la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones, a la Asociación de Operadores de Tecnologías de Información y Comunicaciones de Colombia, a la Confederación Colombiana de Consumidores, a la Confederación Colombiana de Comités de Desarrollo y Vocales Control Social a los Servicios Públicos Domiciliarios y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a las siguientes instituciones de educación superior: Universidad de los Andes, Universidad Externado de Colombia, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Valle, Universidad de Antioquia y Universidad Industrial de Santander: para que, dentro del término de diez (10) días, si lo estiman pertinente, presenten por escrito su concepto sobre el contenido de la Resolución 639 de 1 de abril 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** a la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para que, dentro del término de cinco (5) días, allegue el expediente administrativo que contenga todos los antecedentes de la Resolución 639 de 1 de abril de 2020, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 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* [...]”.

27. Una vez surtidas las actuaciones indicadas *supra*, en la oportunidad procesal correspondiente, se decidirá sobre el decreto de pruebas que se estime conducentes y el traslado del asunto al Ministerio Público, para que rinda concepto.

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 Resolución 639 de 1 de abril de 2020, “[...] *[p]or la cual se define el listado de veinte (20) direcciones de Internet (URL) de navegación gratuita por parte de usuarios de telefonía móvil en la modalidad postpago, de que trata el literal b) del numeral 1 del artículo 2 del Decreto 464 de 2020 [...]*”, expedida por la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



SEGUNDO: NOTIFICAR esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, a la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 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 Resolución 639 de 1 de abril 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 Resolución 639 de 1 de abril 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 a la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 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; y a los proveedores del servicio público de telecomunicaciones a que se refiere el artículo 2 del Decreto 464 de 2020, en especial: sobre la iniciación de la presente actuación judicial. La Ministra 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, a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, a Internet Society Capítulo Colombia, a la



Asociación Nacional de Proveedores de Servicios de Internet, a la Asociación Colombiana de Usuarios de Internet, a la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones, a la Asociación de la Industria Móvil de Colombia, a la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones, Asociación Nacional de Medios de Comunicación, a la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones, a la Asociación de Operadores de Tecnologías de Información y Comunicaciones de Colombia, a la Confederación Colombiana de Consumidores, a la Confederación Colombiana de Comités de Desarrollo y Vocales Control Social a los Servicios Públicos Domiciliarios y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a las siguientes instituciones de educación superior: Universidad de los Andes, Universidad Externado de Colombia, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Valle, Universidad de Antioquia y Universidad Industrial de Santander: para que, dentro del término de diez (10) días, si lo estiman pertinente, presenten por escrito su concepto sobre el contenido de la Resolución 639 de 1 de abril 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 a la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para que, dentro del término de cinco (5) días, allegue el expediente administrativo que contenga todos los antecedentes de la Resolución



639 de 1 de abril de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

DÉCIMO PRIMERO: 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