

COMUNICADO No. 26

Junio 24 y 25 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

LA CORTE DETERMINÓ QUE INVESTIR DE FUNCIONES JURISDICCIONALES TRANSITORIAS PARA ADELANTAR PROCESOS DE ADOPCIÓN A LOS PROCURADORES JUDICIALES DE FAMILIA COMO MEDIDA DE EXCEPCIÓN, CONSTITUYE UN DESCONOCIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DEFINITORIOS DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO, UNA ALTERACIÓN DE LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y UNA VIOLACIÓN DE CLÁUSULAS DE DERECHOS FUNDAMENTALES

I. EXPEDIENTE RE-292 - SENTENCIA C-193/20 (junio 24) M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

1. Norma objeto de revisión constitucional

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 adelante 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 transmisión, 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 al 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 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 protege (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 simultánea (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 especial 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 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 surtir 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 decreta 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 transcurso 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 necesarios 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 cumple, 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.

2. Decisión

Primero. RECHAZAR por improcedente la “petición especial” consistente en que “se decreta 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”.

3. Síntesis de la providencia

El propósito del decreto es cambiar temporalmente la competencia (de los jueces de familia a la Procuraduría General de la Nación-PGN) en el trámite de los procesos de adopción en los que no se hubiera admitido la demanda porque el Consejo Superior de la Judicatura (CSJUD) había suspendido temporalmente los términos de los mismos.

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 2º corresponde a la descripción del trámite digital. Por su parte, el artículo 3º 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 4º establece la revisión judicial de los procesos solamente en caso de oposición. El artículo 5º trata sobre la coordinación y el 6º de 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.

La Corte debía establecer si las medidas adoptadas por el decreto bajo examen se ajustaban a la Constitución: (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.

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.

Posteriormente, y antes de analizar el contenido material del 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. En todo caso, 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.

En cuanto al análisis de fondo este Tribunal concluyó:

(i) 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).

(ii) 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 inadmisibles.
- 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 arrebatara 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).

(iv) El decreto analizado no cumple con el juicio de incompatibilidad. No es evidente por qué 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 pudieran atender los procesos de adopción.

(v) 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 permitan 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.

(vi) 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.

(vii) 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.

(viii) 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.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

El magistrado **CARLOS BERNAL PULIDO** suscribió salvamento de voto en relación con la declaratoria de inexecuibilidad del Decreto Legislativo 567 de 2020. En su 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 Justicia¹.

(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 prohiriera 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. Por último, el magistrado **BERNAL PULIDO** reiteró 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.

De igual modo, el magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** se apartó de la decisión mayoritaria, al considerar que la asignación temporal y excepcional de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación estaba plenamente justificada, no era contraria a la Constitución y, ante la coyuntura, resultaba necesaria, adecuada y proporcional para salvaguardar el derecho a tener una familia de los niños, niñas y adolescentes. Su posición se fundamentó, entre otros, en los siguientes argumentos:

1. 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. Además, una lectura sistemática de la Carta Política evidencia que los organismos de control, como autoridades administrativas que son, también pueden ejercer estas funciones, como en efecto lo ha reconocido también la Corte Constitucional. Y si bien es cierto que el artículo 21 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción habla de "autoridades civiles ejecutivas", la intención de esta norma es evitar que estas competencias sean asumidas por autoridades militares, mas no evitar que autoridades administrativas por

¹ 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.

fuera de la rama ejecutiva puedan ejercerlas de manera limitada y precisa. Ese fue el entendimiento de la sentencia C-179/94. En consecuencia, no se puede concluir que esta medida perturbe el normal funcionamiento de las ramas del poder público, pues los órganos de control cumplen en ocasiones funciones judiciales.

2. Como lo reconoció la decisión mayoritaria, la imparcialidad y objetividad se garantizaba con la separación de los roles de juez y parte en funcionarios diferentes al interior de la Procuraduría, por lo que tampoco se vulnera el debido proceso de los niños, niñas y adolescentes.

3. Contrario a restringir los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, el Decreto Legislativo 567 buscaba garantizarlos. Las normas procesales en materia de procesos de adopción no pueden anteponerse al derecho de aquellos a tener una familia (CP, arts. 5 y 44). Además, no puede perderse de vista la situación **fáctica que acontecía para la fecha en que se expidió el decreto, momento para el** cual los procesos de adopción llevaban casi un mes de suspensión. En este contexto, y ante la necesidad de privilegiar el interés superior del menor, el Gobierno nacional estaba obligado a adoptar las medidas necesarias para lograr la reactivación de estos trámites judiciales.

Aunque participaron de la declaración de inexecutable del Decreto Legislativo 567 del 15 de abril de 2020, las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** aclararon su voto en relación con los juicios de finalidad y conexidad material de la medida de excepción que confería a los procuradores de familia facultades judiciales para adelantar procesos de adopción en el marco de la emergencia económica, social y ecológica. Por su parte, los magistrados **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** y **ALBERTO ROJAS RÍOS** aclararon su voto con el fin de precisar los fundamentos de la inconstitucionalidad declarada.

En criterio del magistrado **ROJAS RÍOS**, la atribución de funciones judiciales a la Procuraduría General de la Nación para tramitar procesos de adopción no supera el juicio de no contradicción específica, porque la competencia legislativa en cabeza del Presidente de la República durante los estados de excepción no lo habilita para desconocer la separación de poderes (art. 113 C.P.), ni lo autoriza a vulnerar la autonomía de las funciones constitucionalmente asignadas a las ramas y órganos del poder público (art. 228 C.P.).

Señaló que, en el Estado Social de Derecho con raíz democrática y constitucional, la separación de poderes supone que el atributo de la jurisdicción procede de la voluntad del constituyente. En tal sentido, la jurisdicción, como expresión de la democracia y función del Estado surgida de las controversias sometidas a su conocimiento², tiene vocación constitucional. Lo que excepcionalmente autoriza el artículo 116 de la Constitución no es la asignación de la jurisdicción como tal, sino una competencia de vocación legal basada en la especialidad de algunas autoridades administrativas, pero que no tiene por base los valores de autonomía, independencia e imparcialidad del juez. En palabras puntuales, lo que faculta el artículo 116 de la Carta Política es que algunas autoridades en virtud de su especialidad administren justicia, pero ello no las reviste del atributo de la jurisdicción y, por tal razón, una norma con fuerza de ley no puede reasignar la jurisdicción ordinaria de familia a una autoridad administrativa.

En el caso de la Procuraduría, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 277 de la Constitución, dicha entidad puede intervenir en los procesos judiciales en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales, pero tal marco funcional no le confiere los valores judiciales de autonomía, independencia e imparcialidad que detenta el sistema judicial, por razones evidentes, tales como que el superior funcional de un servidor de la Procuraduría General de la Nación está en la capacidad de impartirle ordenes o incluso de removerlo de su cargo. Todo lo cual, conduce a cuestionar con qué autonomía e

² Bobbio, Norberto, Teoría general del derecho, Bogotá, Temis, 2007.

independencia actuarían los procuradores de familia en los procesos de adopción y quién intervendría en adelante en dichos procesos.

A partir de dicha comprensión sobre el carácter reservado de la jurisdicción, el magistrado **ROJAS RÍOS** concluyó que la adopción está consagrada en el Código de Infancia y Adolescencia como una medida de protección del menor que se realiza bajo la suprema vigilancia del Estado en dos etapas, a saber: la primera, de naturaleza administrativa, ante el ICBF, y la segunda, de naturaleza jurisdiccional, ante el juez de familia. En ambas fases el procurador de familia actúa en su calidad de ministerio público representando a la sociedad en el trámite de adopción. Pretermitiendo esto, el Decreto Legislativo 567 de 2020 sobrepasó los artículos 29 y 277 de la Constitución al asignar a los procuradores el doble rol de juez que decide los procesos judiciales e interviniente en representación de la sociedad dentro de los trámites de adopción.

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto.