

OBSERVATORIO RELATORÍA CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD PRIMERA ENTREGA: ANÁLISIS DE SENTENCIAS

Pedro Javier Barrera Varela¹
Wadith Rodolfo Corredor Villate²

Con base en la información disponible en la página web del Consejo de Estado a 8 de julio de 2020 se advierte que las Salas Especiales de Decisión, han dictado veintisiete (27) fallos de control inmediato de legalidad, en adelante CIL, con decisiones en diferentes sentidos, tal como se ilustra en el cuadro resumen que se muestra a continuación. Producto del observatorio, se realiza una síntesis de las decisiones proferidas por las diferentes salas especiales de decisión.

Sala No.	Consejero Ponente	Sentencias - Sentido de la Decisión						
		Ajustado a derecho	Ajustado parcialmente	Ajustado / Legalidad Condicionada	Improcedente	Improcedente / Ajustado parcialmente	Anulado	Anulado / Ajustado
2	CÉSAR PALOMINO CORTÉS	3					1	
3	JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ	1						
5	MILTON CHAVES GARCÍA			1	1			
6	CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO	3			3			
9	GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ	3						
10	SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ	1						
11	STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO					1		
12	RAMIRO DE JESÚS PAZOS GUERRERO	1	1		1			1
13	JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ (E)	1						
14	ALBERTO MONTAÑA PLATA	1						
17	JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS	1			1			
27	ROCÍO ARAÚJO OÑATE			1				

¹ Relator de Asuntos Constitucionales del Consejo de Estado.

² Relator Sección Quinta del Consejo de Estado

De la revisión de las sentencias hasta ahora proferidas, se encuentra que en líneas generales, las diferentes salas especiales de decisión del Consejo de Estado, adoptan la misma metodología al momento de resolver el asunto de fondo, haciendo énfasis en tres aspectos a saber: (i) el estado de emergencia económica, social y ecológica; (ii) las características del control inmediato de legalidad dentro de las que se señalan que: se trata de un proceso judicial, el control es integral, autónomo, automático e inmediato, oficioso, la sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa, es compatible con los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad o nulidad, no requiere publicación para que proceda el control, durante su trámite no se suspende la ejecución del acto; y, (iii) el control integral del acto objeto de estudio, en el que se verifica el cumplimiento de los requisitos de procedencia y de forma, para posteriormente realizar el examen material del acto.

Los requisitos exigidos para que proceda el control inmediato de legalidad, son los señalados en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es, que se trate de un acto administrativo de carácter general, cuyas medidas se dicten en ejercicio de la función administrativa, proferido por autoridad del orden nacional en cuyo caso la competencia se asigna al Consejo de Estado y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

En cuanto a los requisitos de forma que debe cumplir el acto, se señalan: objeto, causa, motivo, finalidad, forma de expedición, publicación, encabezado, número, fecha, cargo, firma de quien lo expide, las normas que lo facultan, motivación, articulado, disposiciones que se adoptan, forma y procedimientos propios de validez.

Frente al estudio material del acto, se verifica el cumplimiento de los requisitos de conexidad, y proporcionalidad.

A continuación, se encuentran ordenadas por número de sala y fecha, las sentencias proferidas por las diferentes Salas Especiales de Decisión de la Corporación; así mismo, cada uno de los procesos aparece identificado por su radicación, el acto objeto de control, el asunto que comprende, la autoridad que lo expide, la fecha en que se profirió la providencia y el sentido de la decisión, señalando enseguida las razones de ésta.

De igual modo, cuando se advierta que el fundamento de la decisión se hace con parámetros o criterios diferentes a los comúnmente señalados por la mayoría de las Salas, ya indicados con anterioridad, se hará la respectiva acotación.

Al final del documento, se encuentran relacionados los hallazgos y conclusiones junto con algunos datos estadísticos, que resultan relevantes y son producto de las decisiones adoptadas por las Salas Especiales de Decisión en los controles inmediatos de legalidad.

Sala Especial de Decisión No. 2 Preside Consejero César Palomino Cortés

Radicación	11001-03-15-000-2020-01013-00(CA)
Acto objeto de control	Resolución 695 de 24 de marzo de 2020
Tema del acto	Por medio de la cual se suspenden de manera temporal los términos de algunos trámites administrativos y se dictan otras disposiciones
Expedido por	Director General de Corpoboyacá
Fecha de la sentencia	19 de mayo de 2020
Decisión	Ajustado al ordenamiento

Fundamentos de la sentencia. Se declaró que el acto estaba ajustado a la Constitución y la Ley, teniendo en cuenta que: (i) el acto se expidió con competencia; (ii) cumplió con los requisitos formales (número, la fecha, el nombre, cargo y firma de quien lo expide y las normas que lo facultan); (iii) se trata de una verdadera medida de carácter general en ejercicio de una función administrativa y tomada en desarrollo del Estado de Emergencia declarado por el Presidente de la República, mediante el Decreto 417 de 2020; y, (iv) guarda conexidad y proporcionalidad con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, al que califica como “decreto legislativo”. Si bien el acto bajo estudio tuvo como fundamento el Decreto 457 de 2020, que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República y la Resolución 385 de 2020 que declaró la emergencia sanitaria, la sentencia precisa que dicho decreto no corresponde a un decreto legislativo. La Sala considera que la medida resulta proporcional porque se previene a los usuarios de las graves consecuencias que acarrearía a su salud el hecho de ser atendidos de manera presencial en las oficinas de la entidad.

Aclaración de voto de los consejeros Carlos Enrique Moreno Rubio y Martín Gonzalo Bermúdez Muñoz. Señalan que el Decreto 417 de 2020 es meramente declarativo del Estado de excepción, no es un decreto legislativo y que el acto estudiado tan solo se limita a mencionarlo sin que sea el desarrollo directo de un decreto legislativo, condición que tampoco adquiere por el hecho de compartir fundamentos fácticos de la declaratoria del Estado de excepción.

Aclaración de voto del consejero Hernando Sánchez Sánchez. Refiere que no se debió realizar el examen de legalidad frente al Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, en la medida que no es un decreto legislativo.

Sala Especial de Decisión No. 2 Preside Consejero César Palomino Cortés

Radicación	11001-03-15-000-2020-01169-00 (CA)
Acto objeto de control	Resolución 27 del 25 de marzo de 2020
Tema del acto	Por medio de la cual se modifican los plazos establecidos para la presentación de información tributaria y cambiaria ante este organismo
Expedido por	Director General de la DIAN

Fecha de la sentencia	9 de junio de 2020
Decisión	Ajustado al ordenamiento

Fundamentos de la sentencia. La Sala declaró que el acto objeto de estudio se encontraba ajustado a la Constitución y la ley, teniendo en cuenta que: (i) el acto se expidió con competencia; (ii) contiene los datos necesarios para su identificación (número, la fecha, el nombre, cargo y firma de quien lo expide y las normas que lo facultan); y, (iii) guarda conexidad, consonancia y proporcionalidad con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y que se encuentran en la motivación del Decreto Legislativo 417 de 2020. Pese a que en los considerandos del acto objeto de control además del decreto antes indicado, se hace mención al Decreto 457 de 2020 que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio, la sentencia solo califica de decreto legislativo al 417 de 2020. En suma, la Sala considera que la ampliación de términos contribuye con la limitación a la movilidad de las personas, para así hacer frente a los efectos perjudiciales de la crisis que afronta el país.

Salvamento de voto del consejero Carlos Enrique Moreno Rubio. Consideró que la resolución objeto de control no se dictó en desarrollo de alguno de los decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de excepción. Por el contrario, el Director General de la DIAN expidió la Resolución 27 en ejercicio de sus facultades ordinarias. Además, la indicación del Estado de excepción en la parte motiva del acto, no implica que desarrolle uno de los decretos legislativos de la Emergencia social, económica y ecológica.

Aclaración de voto del consejero Martín Gonzalo Bermúdez Muñoz. A la fecha de elaboración del presente documento, no se encuentra disponible.

Sala Especial de Decisión No. 2 Preside Consejero César Palomino Cortés
--

Radicación	11001-03-15-000-2020-01292-00 (CA)
Acto objeto de control	Resolución 000309 del 31 de marzo de 2020
Tema del acto	Por la cual se suspenden términos en algunos asuntos de conocimiento de la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional
Expedido por	Superintendente Delegado para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud
Fecha de la sentencia	16 de junio de 2020
Decisión	Anulado

Fundamentos de la sentencia. Se declaró la nulidad del acto estudiado por falta de competencia teniendo en cuenta que dicho acto ha debido ser expedido por el Superintendente Nacional de Salud. La Superintendente Delegada para la función jurisdiccional y de conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud, expidió la resolución invocando como fundamento las facultades legales conferidas en el artículo 41

de la Ley 1122 de 2007, modificado por el artículo 6 de la Ley 1949 de 2019, artículo 30 del Decreto 2462 de 2013 y el artículo 6 del Decreto 491 de 2020. En consecuencia, de este marco normativo no se infiere la competencia administrativa que permita decidir qué procesos jurisdiccionales se deben suspender y cuáles no. Otra de las premisas que sirvió de fundamento para declarar la ilegalidad de la resolución, es que del artículo 6 del Decreto legislativo 491 de 2020 no se desprende una regla según la cual a todas las autoridades de cualquier nivel se les permita suspender total o parcialmente los términos dentro de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales, es decir, solo ciertos funcionarios pueden ejercer tal atribución.

Salvamento de voto del consejero Carlos Enrique Moreno Rubio. Manifestó que tal como lo sostiene el fallo, la competencia en relación con la suspensión de los términos de los procesos jurisdiccionales está asignada al Superintendente Nacional y ésta corresponde a una facultad ordinaria de la entidad, luego no es el desarrollo de un decreto legislativo expedido en el marco del Estado de excepción, por lo que, en su criterio, el control inmediato de legalidad no es procedente y así ha debido declararse.

Salvamento de voto del consejero Milton Chaves García. A la fecha de elaboración del presente documento, no se encuentra disponible.

Sala Especial de Decisión No. 2 Preside Consejero César Palomino Cortés
--

Radicación	11001-03-15-000-2020-01306-00 (CA)
Acto objeto de control	Resolución 1006 del 1 de abril de 2020
Tema del acto	Por la cual se adoptan medidas urgentes y transitorias para garantizar la prestación del servicio y se suspenden términos en procesos
Expedido por	Director de la UAE Migración Colombia
Fecha de la sentencia	24 de junio de 2020
Decisión	Ajustado al ordenamiento

Fundamentos de la sentencia. La Sala declaró que la resolución objeto de estudio, estaba ajustada al ordenamiento jurídico, luego de considerar que: (i) el acto se expidió con competencia; (ii) contiene los datos necesarios para su identificación (número, la fecha, el nombre, cargo y firma de quien lo expide y las normas que lo facultan); y, (iii) guarda conexidad, consonancia y proporcionalidad con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que se encuentran en la motivación del Decreto Legislativo 417 de 2020 y desarrolla de manera congruente las medidas previstas por el Decreto Legislativo 491 de 2020, que prevén la suspensión de la prestación de los servicios presenciales en las entidades del Estado y la suspensión de términos en los procesos administrativos.

Salvamento de voto del Consejero Carlos Enrique Moreno Rubio. Considera que las medidas adoptadas en la resolución objeto de control, obedecen a funciones y facultades ordinarias propias del director de Migración Colombia y no al desarrollo de medidas extraordinarias previstas en un decreto legislativo y que, en consecuencia, el control inmediato de legalidad resulta improcedente y así ha debido declararse. Precisa que el Decreto 491 de 2020 tan solo replica la facultad -ordinaria- que tienen las autoridades administrativas para suspender términos administrativos y jurisdiccionales a su cargo.

Sala Especial de Decisión No. 3 Preside Consejero Julio Roberto Piza Rodríguez

Radicación	11001-03-15-000-2020-01227-00 (CA)
Acto objeto de control	Resolución 0952 del 31 de marzo de 2020
Tema del acto	Por la cual se ordena la suspensión de los términos procesales en los expedientes disciplinarios adelantados en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Expedido por	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Fecha de la sentencia	30 de junio de 2020
Decisión	Ajustado al ordenamiento

Se destaca. En la metodología implementada por esta sala de decisión, toda vez que el acto objeto de control corresponde a un acto con carácter general, impersonal y abstracto, se analizan las causales de nulidad: (i) falta de competencia, (ii) expedición irregular, (iii) falsa motivación, (iv) desvío de poder y (v) la violación de la ley.

Fundamentos de la sentencia. La Sala declaró que el acto objeto de estudio se encontraba ajustado a derecho luego de considerar que: (i) tiene los elementos que permiten su identificación y cumplió con los requisitos de validez formal, (ii) fue expedido por funcionario competente, no adolece de falsa motivación, desvío de poder ni vulnera las normas a las que debe sujeción; y, (iii) supera el juicio de conexidad y proporcionalidad, ya que la suspensión temporal (esto es, mientras dure la emergencia sanitaria) de los términos de los procesos disciplinarios es indispensable y razonable, ya que, sin duda, las medidas ordinarias se ven insuficientes para ejercer oportunamente la potestad disciplinaria, sin afectar los derechos fundamentales a la salud y al debido proceso. Señaló que es evidente la conexidad del acto estudiado con el Decreto 417 de 2020 y el Decreto Legislativo 491 de 2020.

Sala Especial de Decisión No. 5 Preside Consejero Milton Chaves García

Radicación	11001-03-15-000-2020-01047-00 (CA)
Acto objeto de control	Protocolo de Bioseguridad del 23 de marzo de 2020
Tema del acto	Para orientar sobre las medidas preventivas y de mitigación tendientes a contener la infección respiratoria aguda por COVID-19 en proyectos

	de infraestructura de transporte que continúen su ejecución durante la emergencia sanitaria
Expedido por	Instituto Nacional de Vías - INVÍAS
Fecha de la sentencia	25 de junio de 2020
Decisión	Ajustado al ordenamiento / Legalidad condicionada

Fundamentos de la sentencia. La Sala declaró la legalidad del acto objeto de estudio, salvo lo dispuesto en el numeral 5.6.13 respecto del cual declaró la legalidad condicionada, luego de considerar que: (i) cumple con los requisitos de validez formal, (ii) se expidió con fundamento en el Decreto Legislativo 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, el Decreto 457 de 2020 que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio y la resolución 385 del mismo año que declaró la emergencia sanitaria en el territorio nacional, (iii) es acorde con tales decretos luego se estima ajustado al ordenamiento; y, (iv) que las medidas adoptadas en el numeral 5.6.13³, intervienen en la vida íntima de los contratistas y el personal de las obras de infraestructura vial por lo que declaró su legalidad condicionada bajo el entendido de que esta medida se refiere *a recomendaciones preventivas y de mitigación tendientes a contener la infección respiratoria aguda por Covid-19 en proyectos de infraestructura de transporte que continúen su ejecución durante la emergencia sanitaria.*

Salvamento de voto de la consejera Nubia Margoth Peña Garzón. Considera que el protocolo de bioseguridad estudiado no era pasible del control inmediato de legalidad, puesto que ninguna de las normas en que se fundó corresponde a un decreto legislativo.

Salvamento de voto de la consejera Rocío Araújo Oñate. A la fecha de elaboración del presente documento, no se encuentra disponible.

Aclaración de voto del consejero Nicolás Yepes Corrales. A la fecha de elaboración del presente documento, no se encuentra disponible.

Sala Especial de Decisión No. 5 Preside Consejero Milton Chaves García

Radicación	11001-03-15-000-2020-01071-00 (CA)
Acto objeto de control	Directiva Ministerial 04 del 22 de marzo de 2020
Tema del acto	Uso de tecnologías en el desarrollo de programas académicos presenciales
Expedido por	Ministerio de Educación Nacional
Fecha de la sentencia	25 de junio de 2020
Decisión	Improcedente

³ Esta medida prevé que “antes de tener contacto con los miembros de la familia, cambiarse de ropa, y evitar saludarlos con beso, abrazo y darles la mano”

Fundamentos de la sentencia. La Sala decidió abstenerse de ejercer el control inmediato de legalidad, luego de considerar que el acto bajo estudio no desarrolló ningún decreto legislativo puesto que se fundamentó en la resolución 385 de 2020 que declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y la Directiva Presidencial No. 2 del 12 de marzo de 2020, ambos actos, anteriores al Decreto 417 de 2020 que declaró la emergencia económica, social y ecológica en todo el país.

Salvamento de los consejeros Milton Chaves García y William Hernández Gómez. A la fecha de elaboración del presente documento, no se encuentran disponibles.

Sala Especial de Decisión No. 6 Preside Consejero Carlos Enrique Moreno Rubio	
Radicación	11001-03-15-000-2020-01012-00 (CA)
Acto objeto de control	Resolución 691 del 20 de marzo de 2020
Tema del acto	Por medio de la cual se establecen medidas de carácter temporal para atender la contingencia generada por el Covid-19 y se modifican algunas disposiciones contenidas en la Resolución 672 del 16 de marzo de 2020 y la Resolución 270 del 12 de febrero de 2020
Expedido por	Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ
Fecha de la sentencia	2 de junio de 2020
Decisión	Improcedente

Fundamentos de la sentencia. La Sala declaró la improcedencia del control inmediato de legalidad teniendo en cuenta que, si bien en las consideraciones del acto estudiado, se invocaron los Decretos 417, 418 y 420 de 2020, se precisó que el primero de ellos fue el que declaró el Estado de excepción, en tanto los siguientes no corresponden a decretos legislativos, de modo que la Resolución 691 de 2020 fue proferida con fundamento en el ejercicio propio de las funciones del director general y no en desarrollo de un decreto legislativo.

Salvamento de voto del consejero Julio Roberto Piza Rodríguez (E). Señala que la resolución 691 del 20 de marzo de 2020 es un acto pasible del control inmediato de legalidad, en tanto corresponde al desarrollo del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró la emergencia económica, social y ecológica. La potestad para suspender términos no se deriva del uso de las facultades ordinarias del director general de Corpoboyacá, sino que tiene origen en la autorización del Decreto 417, y que así también lo concluyó recientemente la Sala Especial de Decisión No. 2, en sentencia del 19 de mayo de 2020 [Expediente nro. 11001031500020200101300, M.P. César Palomino Cortés], que justamente examinó la legalidad de la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020, proferida por Corpoboyacá.

Aclaración de voto de los consejeros Hernando Sánchez Sánchez y Jaime Enrique Rodríguez Navas. A la fecha de elaboración del presente documento, no se encuentran disponibles.

Sala Especial de Decisión No. 6 Preside Consejero Carlos Enrique Moreno Rubio

Radicación	11001-03-15-000-2020-01059-00 (CA)
Acto objeto de control	Resolución 0006 de marzo 25 de 2020
Tema del acto	Por la cual modificó transitoriamente los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretado como consecuencia de la pandemia COVID-19
Expedido por	Director General de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender
Fecha de la sentencia	2 de junio de 2020
Decisión	Ajustado al ordenamiento

Fundamentos de la sentencia. La Sala declaró que el acto estaba ajustado al ordenamiento, luego de considerar que: (i) el acto contiene medidas de carácter general, fue proferido en ejercicio de funciones administrativas por una entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional y desarrolla el Decreto Legislativo 470 de 2020, además de invocar el Decreto 417 de 2020; (ii) guarda conexidad con el Decreto 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y con el Decreto Legislativo 470 del mismo año; y, (iii) las medidas puestas en marcha en el acto estudiado son proporcionales a la gravedad de la situación que originó la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y permiten la continuidad en la ejecución del Programa de Alimentación Escolar en casa.

Sala Especial de Decisión No. 6 Preside Consejero Carlos Enrique Moreno Rubio

Radicación	11001-03-15-000-2020-01200-00 (CA)
Acto objeto de control	Acuerdo 020 del 31 de marzo de 2020
Tema del acto	Por el cual implementan los criterios de asignación del Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19
Expedido por	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX
Fecha de la sentencia	11 de junio de 2020
Decisión	Ajustado al ordenamiento

Fundamentos de la sentencia. La Sala declaró que el acto objeto de control estaba ajustado al ordenamiento, teniendo en cuenta que: (i) el acto contiene medidas de carácter general, fue proferido por una entidad del orden nacional y desarrolla el Decreto Legislativo 467 de

2020, además de invocar el Decreto 417 de 2020; (ii) guarda conexidad con el Decreto 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y con el Decreto Legislativo 467 del mismo año; y, (iii) las medidas adoptadas en el acto estudiado son proporcionales a los hechos que llevaron a la declaratoria del estado de emergencia y a la implementación de los alivios educativos y a la nueva realidad que enfrentaba el organismo, en esta materia, por el impacto económico que la situación podía tener en los usuarios.

Sala Especial de Decisión No. 6 Preside Consejero Carlos Enrique Moreno Rubio

Radicación	11001-03-15-000-2020-01509-00 (CA)
Acto objeto de control	Circular 1 del 8 de abril de 2020
Tema del acto	Por medio de la cual se dan lineamientos generales para la implementación del artículo 2 del Decreto 475 del 25 de marzo de 2020, alusivo a la destinación transitoria de los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas
Expedido por	Ministerio de Cultura
Fecha de la sentencia	18 de junio de 2020
Decisión	Ajustado al ordenamiento

Fundamentos de la sentencia. La Sala declaró que el acto estudiado estaba ajustado al ordenamiento, teniendo en cuenta que: (i) el acto fue proferido por una entidad del orden nacional en ejercicio de funciones administrativas, contiene medidas de carácter general, y da lineamientos generales para la implementación del artículo 2 del Decreto Legislativo 475 del 25 de marzo de 2020; (ii) guarda conexidad con el Decreto Legislativo 475 de 2020 ; y, (iii) las medidas adoptadas en el acto estudiado son proporcionales a la gravedad de la situación que originó la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, ya que la nueva destinación transitoria de los recursos busca ayudar a proporcionar el mínimo vital de los agentes culturales que se han visto afectados por las medidas tomadas con ocasión de la emergencia sanitaria.

Sala Especial de Decisión No. 6 Preside Consejero Carlos Enrique Moreno Rubio

Radicación	11001-03-15-000-2020-01706-00 (CA)
Acto objeto de control	Resolución 000093 del 26 de marzo de 2020
Tema del acto	Por medio de la cual suspendió a partir del 26 de marzo y hasta el 20 de abril de 2020 los términos en algunas actuaciones administrativas que se tramitaban al interior de la entidad
Expedido por	Unidad de Planeación Minero Energética-UPME
Fecha de la sentencia	25 de junio de 2020
Decisión	Improcedente

Fundamentos de la sentencia. La Sala declaró improcedente el control inmediato de legalidad, luego de considerar que el acto objeto de control fue proferido con fundamento en el ejercicio propio de las funciones del director general y no en desarrollo de un decreto legislativo.

Sala Especial de Decisión No. 6 Preside Consejero Carlos Enrique Moreno Rubio

Radicación	11001-03-15-000-2020-01972-00 (CA)
Acto objeto de control	Resolución 0431 de abril 30 de 2020
Tema del acto	Por medio de la cual se declaró la urgencia manifiesta para la contratación directa de elementos de protección personal y todos aquellos bienes o servicios que pudieran llegar a requerirse para la prevención, contención y mitigación de los efectos de la pandemia en el marco de la emergencia sanitaria y del Estado de excepción
Expedido por	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Fecha de la sentencia	25 de junio de 2020
Decisión	Improcedente

Fundamentos de la sentencia. La Sala declaró la improcedencia del medio de control teniendo en cuenta que el acto fue dictado por fuera de la vigencia del Decreto 417 de 2020 que declaró la emergencia económica, social y ecológica y del Decreto Legislativo 440 de 2020 que adoptó las medidas de urgencia en materia de contratación estatal, los cuales hicieron parte del sustento normativo del acto, es decir, la resolución estudiada no fue dictada en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el Estado de excepción, puesto que es incuestionable que las normas de este carácter que le sirvieron de sustento no producían efectos jurídicos en la fecha en que fue dictada.

Salvamento de voto del consejero Julio Roberto Piza Rodríguez (E). A la fecha de elaboración del presente documento no se encuentra disponible.

Sala Especial de Decisión No. 9 Preside Consejero Gabriel Valbuena Hernández

Radicación	11001-03-15-000-2020-00964-00 (CA)
Acto objeto de control	Circular Externa 11 del 19 de marzo de 2020
Tema del acto	Por la cual imparte instrucciones prudenciales en materia de cartera de créditos con el fin de mitigar los efectos derivados de la situación de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional
Expedido por	Superintendente de la Economía Solidaria
Fecha de la sentencia	27 de mayo de 2020
Decisión	Ajustado al ordenamiento

Se destaca. La Sala considera que en ejercicio del control inmediato de legalidad, debe hacerse igualmente confrontación del acto estudiado, con la normatividad contenida en la Convención Americana de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Fundamentos de la sentencia. La Sala decidió que el acto objeto de estudio estaba ajustado a las disposiciones constitucionales, convencionales y legales, teniendo en cuenta que: (i) es un acto de contenido general dictado en ejercicio de funciones administrativas y que desarrolla el contenido del Decreto 417 de 2020; (ii) las medidas adoptadas en el acto estudiado guardan conexidad con las circunstancias fácticas y jurídicas que dieron origen al estado de emergencia declarado a través del Decreto 417 de 2020; y, (iii) no limitan, ni afectan los derechos y libertades intangibles que protege el derecho internacional de los derechos humanos y se ajustan al principio de proporcionalidad, en tanto son necesarias, adecuadas y están plenamente justificadas en la necesidad de mitigar los efectos económicos que el estado de emergencia puede ocasionar a los deudores y a las entidades de economía solidaria.

Aclaración de voto de la consejera Martha Nubia Velásquez Rico. Considera que el único efecto jurídico que se desprende del Decreto 417 de 2020 es el de la declaratoria del Estado de excepción. Señaló igualmente, que no se opone al ordenamiento jurídico sostener que el requisito de que el acto estudiado desarrolle un decreto legislativo se entienda satisfecho en la medida que los presupuestos fácticos y valorativos de la parte considerativa del Decreto 417 de 2020, constituyan el único o uno de los fundamentos del acto que se estudia, que fue lo que sucedió en el presente caso.

Aclaración de voto de la consejera Stella Jeannette Carvajal Basto. Considera que en principio no debió avocarse conocimiento de la Circular 11, teniendo en cuenta que no se dictó en desarrollo de algún decreto legislativo. Sin embargo, comparte la decisión en la medida que se estableció su conexidad con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica.

Sala Especial de Decisión No. 9 Preside Consejero Gabriel Valbuena Hernández

Radicación	11001-03-15-000-2020-00991-00 (CA)
Acto objeto de control	Resolución 5952 de 26 de marzo de 2020
Tema del acto	Por la cual se suspenden, hasta el 31 de mayo de 2020, el cumplimiento de los indicadores de calidad para el servicio de televisión y los efectos de las disposiciones en materia de medición, cálculo y reporte de los indicadores de calidad de datos móviles para tecnología de acceso 3G y de los indicadores de calidad de la transmisión de televisión por cable HFC analógico, televisión por cable HFC digital, televisión satelital y televisión con tecnología IPTV, y se dictan otras disposiciones
Expedido por	Comisión de Regulación de Comunicaciones

Fecha de la sentencia	27 de mayo de 2020
Decisión	Ajustado al ordenamiento

Fundamentos de la sentencia. La Sala decidió que el acto estudiado se encontraba ajustado a las disposiciones constitucionales, convencionales y legales, luego de considerar que: (i) es un acto de contenido general dictado en ejercicio de funciones administrativas y que fue expedido a partir de las circunstancias fácticas que determinaron la expedición del Decreto 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y en desarrollo del Decreto Legislativo 464 de 2020 que reconoció como esenciales los servicios públicos de telecomunicaciones; (ii) guarda una relación de conexidad con los hechos que dieron origen al Decreto 417 de 2020 y con el Decreto Legislativo 464 de 2020; (iii) respeta los límites impuestos por las disposiciones que integran el bloque de constitucionalidad y las medidas adoptadas, resultan adecuadas, necesarias y proporcionales para contrarrestar la situación de crisis.

Sala Especial de Decisión No. 9 Preside Consejero Gabriel Valbuena Hernández

Radicación	11001-03-15-000-2020-01176-00 (CA)
Acto objeto de control	Resolución 038 de 27 de marzo de 2020
Tema del acto	Por la cual se declara la urgencia manifiesta para celebrar la contratación de bienes y servicios necesarios para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia
Expedido por	Director Territorial Norte del DANE
Fecha de la sentencia	30 de junio de 2020
Decisión	Ajustado al ordenamiento

Fundamentos de la sentencia. La Sala decidió que el acto estudiado se encontraba ajustado a las disposiciones constitucionales, convencionales y legales, luego de considerar que: (i) es un acto de contenido general dictado en ejercicio de funciones administrativas y que fue expedido a partir de las circunstancias fácticas que determinaron la expedición del Decreto 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, del Decreto 457 de 2020 que no es calificado como legislativo y mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio y, en desarrollo del Decreto Legislativo 440 de 2020 que adoptó medidas de urgencia manifiesta en materia de contratación estatal; (ii) las medidas adoptadas guardan una relación de conexidad con los hechos que dieron origen al Decreto 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con el Decreto Legislativo 440 de 2020; (iii) respeta los límites impuestos por las disposiciones que integran el bloque de constitucionalidad y las medidas adoptadas, resultan adecuadas, necesarias y proporcionales para contrarrestar la situación de crisis.

Sala Especial de Decisión No. 10 Preside Consejera Sandra Lisset Ibarra Vélez
--

Radicación	11001-03-15-000-2020-00944-00 (CA)
Acto objeto de control	Resolución 471 de 22 de marzo de 2020
Tema del acto	Por la cual se establece como medida transitoria la suspensión de términos en las actuaciones administrativas y contractuales que se adelantan en la Agencia Nacional de Infraestructura y se adoptan otras medidas administrativas, por motivos de salud pública
Expedido por	Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI
Fecha de la sentencia	11 de mayo de 2020
Decisión	Ajustado al ordenamiento

Fundamentos de la sentencia. La Sala declaró que el acto estaba ajustado a derecho, teniendo en cuenta que: (i) se trata de un acto de carácter general dictado en ejercicio de la función administrativa y tiene como fundamentos, entre otros, la resolución 385 de 2020 que declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, el Decreto declarativo 417 de 2020 y el Decreto Legislativo 440 de 2020 que adoptó medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Económica; (ii) se expidió por quien es competente para ello y cumple a cabalidad los requisitos formales en cuanto a objeto, causa, motivo y finalidad; (iii) guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado a través del Decreto declarativo 417 de 17 de 2020, con el Decreto Legislativo 440 y el Decreto ordinario 457 de 2020; y, (iv) la Resolución 471 de 22 de marzo de 2020, expedida por la ANI, resulta idónea, necesaria y proporcional con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de excepción.

Aclaración de voto del consejero Guillermo Sánchez Luque. Manifiesta que la legalidad no se soporta en el “principio de responsabilidad”, sino en las reglas del derecho privado, aplicables a la contratación estatal. El estatuto de contratación estatal no facultó a la administración a adoptar decisiones unilaterales de esta naturaleza. En lugar de la unilateralidad, se debe apelar al acuerdo de voluntades. Con la resolución estudiada, el acreedor “aplazó” de buena fe el cumplimiento de ciertas obligaciones a su deudor.

Aclaración de voto de la consejera Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Señala que la figura de la suspensión del contrato estatal no hace parte de las llamadas cláusulas excepcionales dentro de la contratación pública.

Aclaración de voto del consejero Julio Roberto Piza Rodríguez. Sostiene que el examen de legalidad del artículo 2 del acto revisado alusivo a la facultad de suspender obligaciones contractuales, exigía hacer un pronunciamiento puntal de las obligaciones que se autorizaba suspender en los contratos de concesión (en las modalidades de servicio de transporte carretero, portuario, férreo y aeroportuario) en los contratos de obra pública férrea y en los contratos de interventoría, de cara a las facultades extraordinarias que ejerció el presidente de la República en el Decreto Legislativo 440 de 2020. Además, era necesario examinar si, a la luz de los principios de conexidad y proporcionalidad, la “suspensión de obligaciones contractuales” resultaba adecuada y necesaria en el marco del estado de emergencia

económica, social y ecológica. La posibilidad de suspender obligaciones contractuales, debió examinarse a partir de la autorización general que otorgó el Decreto 417 de 2020, a cuyo amparo se declaró el estado de emergencia, con el objeto general de adoptar las medidas necesarias para conjurar el brote del Covid 19. De otra parte, debió efectuarse un análisis de proporcionalidad frente a cada uno de los trámites administrativos y obligaciones contractuales que se autorizaba suspender, para verificar la existencia de las justificaciones del caso y, naturalmente, proceder con su examen a la luz de los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, así como de los fundamentos del Decreto Legislativo 440 de 2020.

Sala Especial de Decisión No. 11 Preside Consejera Stella Jeannette Carvajal Basto

Radicación	11001-03-15-000-2020-01072-00 (CA)
Acto objeto de control	Directiva No. 05 de 25 de marzo de 2020
Tema del acto	Por la cual se formulan orientaciones para la implementación de estrategias pedagógicas de trabajo académico en casa y la implementación de una modalidad de complemento alimentario para consumo en casa
Expedido por	Ministra de Educación Nacional
Fecha de la sentencia	23 de junio de 2020
Decisión	Improcedente / Ajustado parcialmente

Se destaca. La Sala considera que el estudio del control inmediato de legalidad, debe también atender las obligaciones de los instrumentos internacionales aplicables en los estados de excepción, ratificados por el Estado colombiano, lo que se traduce en un examen de convencionalidad de las medidas administrativas adoptadas por las autoridades como desarrollo de los decretos legislativos en los estados de excepción, frente a las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Fundamentos de la sentencia. La Sala declaró: (i) improcedente el control inmediato de legalidad frente al numeral 3 por cuanto no contiene una medida administrativa de carácter general como desarrollo de un decreto legislativo; (ii) la inconstitucionalidad e ilegalidad de las expresiones «*No se podrá adelantar contratación de la prestación del servicio educativo para adultos durante la presente vigencia*», «*y se suspenderá el ingreso para el siguiente ciclo hasta la vigencia 2021*» y «*se suspenderá el ingreso para el siguiente ciclo hasta la vigencia 2021. En este sentido, las ETC solo deberán reconocer las horas extras estrictamente necesarias para garantizar la medida*», que hacen parte del numeral 4, bajo la consideración de que la medida se orienta a prohibir la contratación de la prestación del servicio educativo para adultos durante la vigencia del año 2020 y, en consecuencia, suspende el ingreso para la población adulta para el siguiente ciclo hasta la vigencia 2021, lo que desconoce abiertamente el numeral 2 del artículo 214 de la Constitución Política en el que se prohíbe la suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales; y, (iii) la

constitucionalidad y legalidad de los numerales y apartes restantes del acto objeto de estudio. Esto último, teniendo en cuenta que (a) el acto fue expedido por quien es competente para ello, (b) el cumplimiento de los requisitos de forma (número consecutivo, la fecha, la motivación, las disposiciones que se adoptan, el cargo y firma de la funcionaria que lo expide), (c) desarrolló el Decreto Legislativo 470 de 2020 que dicta medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media; (d) igualmente, teniendo en cuenta que el acto es desarrollo del Decreto Legislativo 440 de 2020 por medio del cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal; (e) las medidas adoptadas en el acto estudiado guardan conexidad con los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020; (f) no desconoce los artículos 4-2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 27-2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en tanto su principal objetivo es proteger los derechos a la vida y a la salud de los niños; (g) es proporcional, pues en últimas se logra un equilibrio razonable en la protección de los derechos a la vida y a la salud con el trabajo académico en casa.

Salvamento parcial de voto de la consejera Rocío Araújo Oñate. A la fecha de elaboración del presente documento no se encuentra disponible.

Aclaración de voto del consejero Hernando Sánchez Sánchez. A la fecha de elaboración del presente documento no se encuentra disponible.

Sala Especial de Decisión No. 12 Preside Consejero Ramiro Pazos Guerrero

Radicación	11001-03-15-000-2020-01070-00 (CA)
Acto objeto de control	Directiva No. 03 del 20 de marzo de 2020
Tema del acto	Por medio de la cual se dictan orientaciones para el manejo de la emergencia por Covid-19 por parte de los establecimientos educativos privados
Expedido por	Ministra de Educación Nacional
Fecha de la sentencia	16 de junio de 2020
Decisión	Improcedente

Fundamentos de la sentencia. La Sala declaró improcedente el control inmediato de legalidad del acto estudiado. Si bien el acto superó los requisitos sustanciales, así denominados por la Sala, esto es, que el acto estudiado corresponde a un acto administrativo general, dictado en ejercicio de la función administrativa y expedido por una autoridad del orden nacional, la Sala estableció que el acto objeto de control no constituye un acto que desarrolle uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción, puesto que no solo no citó el Decreto Legislativo 417 de 2020, sino que materialmente no se encuentra fundamentado en él.

Sala Especial de Decisión No. 12 Preside Consejero Ramiro Pazos Guerrero

Radicación	11001-03-15-000-2020-01242-00 (CA)
Acto objeto de control	Resolución 410576 del 3 de abril de 2020
Tema del acto	Por medio de la cual se ordena la suspensión de plazo para liquidar los contratos de conformidad con el Decreto 491 de 2020
Expedido por	Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Minas y Energía
Fecha de la sentencia	16 de junio de 2020
Decisión	Ajustado al ordenamiento

Fundamentos de la sentencia. La Sala declaró que el acto estudiado se encontraba ajustado a derecho, luego de considerar que: (i) fue suscrito por quien tenía competencia para ello y tenía los elementos suficientes que permiten su identificación (número, la fecha, la individualización de las facultades que permiten su expedición, la expresión del mecanismo de publicidad, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe); (ii) superó los requisitos sustanciales, así denominados por la Sala, en la medida que se trata de un acto administrativo general dictado en ejercicio de la función administrativa que fue expedido por una autoridad del orden nacional y se soportó en el Decreto Legislativo 417 de 2020, con lo que concluye que es un acto que desarrolla un decreto legislativo expedido en “Estado de excepción”; y, (iii) la resolución 410576 del 3 de abril de 2020 desarrolló los postulados del Decreto Legislativo 417 de 2020, al amparo de la autorización prevista por el artículo 6º del Decreto Legislativo 491 de 2020, al suspender el término legal contemplado para la liquidación de los contratos estatales, medida que se adoptó por razón del servicio y en consideración a la emergencia sanitaria declarada para impedir la propagación del COVID-19, en cumplimiento de la orden de distanciamiento social como medida preventiva para evitar el contagio, que impide el desplazamiento de los funcionarios de la entidad y de los contratistas para examinar documentos.

Sala Especial de Decisión No. 12 Preside Consejero Ramiro Pazos Guerrero

Radicación	11001-03-15-000-2020-00956-00 (CA)
Acto objeto de control	Resolución 40101 de 19 de marzo de 2020
Tema del acto	Por medio de la cual se suspenden términos en la Jurisdicción Coactiva por el Ministerio de Minas y Energía con ocasión del COVID-19 y el compromiso del Gobierno Nacional de mitigar su propagación
Expedido por	Ministerio de Minas y Energía
Fecha de la sentencia	23 de junio de 2020
Decisión	Parcialmente ajustado al ordenamiento

Fundamentos de la sentencia. La Sala declaró parcialmente ajustado a derecho el acto objeto de control, en la medida que declaró (i) la nulidad del artículo primero de la resolución objeto de control con excepción de su parágrafo y (ii) que los artículos 2 y 3 de la resolución, se ajustan al ordenamiento jurídico. La Sala concluyó que: (i) el acto controlado es general, fue expedido por una entidad del orden nacional en ejercicio de función administrativa y se dictó en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020 en la medida que hizo parte de sus fundamentos. (ii) En la suspensión de términos de las actuaciones administrativas de que trata el artículo primero de la resolución objeto de control, el acto se arroga de manera indebida la potestad para suspender la aplicación de normas de rango legal afectando el derecho de petición en lo que corresponde a la oportunidad para resolver. Se agrega que, para la fecha en que se expidió el acto bajo estudio, 19 de marzo de 2020, el Secretario General del Ministerio carecía de competencia alguna para suspender o inaplicar términos creados y regulados por normas de rango legal, toda vez que no había entrado en vigencia el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, que sí habilitaba la suspensión de términos en su artículo 6, procediendo en consecuencia a anular el artículo primero del acto estudiado, con la salvedad que en virtud del principio de confianza legítima, los términos suspendidos durante la vigencia del acto en estudio, no serían afectados por la decisión y que los efectos de la sentencia no son retroactivos. (iii) El parágrafo del artículo primero, alusivo al trabajo remoto durante la emergencia, se declaró ajustado al Decreto Legislativo 417 de 2020 pues resulta acorde la necesidad de implementar un distanciamiento social.

Sala Especial de Decisión No. 12 Preside Consejero Ramiro Pazos Guerrero

Radicación	11001-03-15-000-2020-01030-00 (CA) / 11001-03-15-000-2020-01404-00 (CA)
Acto objeto de control	Resolución 2020-0542 de 24 de marzo de 2020 / Resolución 2020-0580 de 13 de abril de 2020
Tema del acto	Por la cual se modifica la Resolución N° 2020-0493 / Por la cual se modifica la resolución No. 2020-0542 y se toman otras determinaciones
Expedido por	Corporación Autónoma Regional del Centro de Caldas-CORPOCALDAS
Fecha de la sentencia	23 de junio de 2020
Decisión	Anulado / Ajustado al ordenamiento

Fundamentos de la sentencia. La Sala declaró (i) la nulidad de la resolución 2020-0542 con efectos hacia el futuro sin afectar situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de dicha norma; y, (ii) declaró ajustado a derecho la resolución 2020-0580. Como fundamento de tales decisiones, la Sala concluyó que: (i) las resoluciones objeto de estudio fueron suscritas por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Caldas, tienen elementos que permiten su identificación (número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, la expresión del mecanismo de publicidad, las consideraciones, el articulado y la firma de quien la suscribe); (ii) en cuanto a los requisitos sustanciales, así denominados por la Sala, las resoluciones corresponden a actos administrativos generales dictados en ejercicio de la función administrativa por una autoridad del orden nacional y como desarrollo

del Decreto Legislativo 417 de 2020, aunque no lo hayan invocado expresamente; (iii) la resolución 2020-0542 de 24 de marzo de 2020 era ilegal al afectar materias del resorte exclusivo del legislador, al disponer controlar la suspensión de términos en las actuaciones administrativas a su cargo sin que el Gobierno hubiera dictado alguna medida legislativa en tal sentido. Se agrega que para la fecha en que se expidió la resolución 2020-0542, 24 de marzo, no había entrado en vigencia el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, que sí habilitaba la suspensión de términos en su artículo 6, procediendo en consecuencia a anularla, con la salvedad que en virtud del principio de confianza legítima, los términos suspendidos durante la vigencia del acto en estudio, no serían afectados por la decisión y que los efectos de la sentencia no son retroactivos; (iv) la resolución 2020-0580 cumple el requisito de conexidad en la medida que guarda relación directa con el estado de emergencia decretado mediante el Decreto 417 de 2020 y con el Decreto Legislativo 491 de la misma anualidad, e igualmente satisface el requisito de proporcionalidad, en la medida que resulta idónea y necesaria si se compara con la gravedad de los hechos que originaron la declaración del Estado de excepción.

Sala Especial de Decisión No. 13 Preside Consejero Julio Roberto Piza Rodríguez (E)

Radicación	11001-03-15-000-2020-01651-00 (CA)
Acto objeto de control	Resolución 000670 del 16 de abril de 2020
Tema del acto	Por la cual se define el portal de educación de navegación gratuita por parte de usuarios de telefonía móvil en la modalidad de prepago y pospago, de que trata el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 555 de 2020
Expedido por	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Fecha de la sentencia	25 de junio de 2020
Decisión	Ajustado al ordenamiento

Se destaca. En la metodología implementada por esta sala de decisión, toda vez que el acto objeto de control corresponde a un acto con carácter general, impersonal y abstracto, se analizan las causales de nulidad: (i) falta de competencia, (ii) expedición irregular, (iii) falsa motivación, (iv) desvío de poder y (v) la violación de la ley.

Fundamentos de la sentencia. La Sala declaró que el acto estudiado se encontraba ajustado al ordenamiento, teniendo en cuenta que: (i) se trata de un acto administrativo general dictado por una autoridad del orden nacional que desarrolló el Decreto Legislativo 555 de 2020 que ordenó a los ministerios de Educación Nacional y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones disponer de un portal con “contenidos educativos en texto, animaciones e imágenes”, en el que los usuarios de planes prepago y pospago de telefonía móvil pudieran navegar sin costo alguno; (ii) cumplió los requisitos de forma (contiene la exposición de los fundamentos de hecho y de derecho que dieron lugar a su expedición, una parte resolutive que concuerda con los motivos que la sustentaron, así como elementos que permiten su identificación adecuada, -numeración, identificación temática, entre otros); (iii)

el acto se expidió por quien era competente para hacerlo y guarda conexidad con los motivos y finalidades que sustentaron la expedición del Decreto Legislativo 555 (continuidad del servicio de telecomunicaciones como herramienta de satisfacción de derechos fundamentales, dentro de ellos los de vida, salud y educación); y, (iv) resulta proporcional con esos elementos, pues armonizó la protección de la vida y la salud (en aplicación de la medida de distanciamiento social para la prevención de la transmisión del COVID-19) con el acceso a la educación de poblaciones que podrían resultar afectadas como consecuencia de la pandemia.

Salvamento de voto del consejero Roberto Augusto Serrato Valdés. A la fecha de elaboración del presente documento, no se encuentra disponible.

Sala Especial de Decisión No. 14 Preside Consejero Alberto Montaña Plata

Radicación	11001-03-15-000-2020-00997-00 (CA)
Acto objeto de control	Resolución 619 de 25 de marzo de 2020
Tema del acto	Por medio de la cual se regula la entrega de la Transferencia Monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria a las familias del Programa Familias en Acción
Expedido por	Departamento Administrativo para la prosperidad Social DPS
Fecha de la sentencia	26 de mayo de 2020
Decisión	Ajustado al ordenamiento

Fundamentos de la sentencia. La Sala declaró la validez del acto, luego de considerar que: (i) se trata de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de función administrativa y que desarrolla el Decreto Legislativo 458 de 2020; (ii) desarrolló y definió las pautas para la ejecución del decreto legislativo pues en línea con éste autoriza la entrega de transferencias monetarias no condicionadas adicionales y extraordinarias para los beneficiarios de los programas de Familias en Acción, de Protección Social al Adulto Mayor- Colombia Mayor y de Jóvenes en Acción y precisó, quiénes serían los beneficiarios de la transferencia monetaria al interior del programa Familias en Acción y cómo se entregaría el apoyo; (iii) cumplió el requisito de finalidad dado que las medidas adoptadas se ajustan a los fines de la resolución puesto que lo que busca el acto es establecer las condiciones para la entrega de la transferencia monetaria adicional y extraordinaria a población vulnerable perteneciente al programa “Familias en Acción”; (iv) cumplió con el presupuesto de necesidad, puesto que no existía reglamentación para una entrega no condicionada como se previó en el Decreto Legislativo 458 de 2020; y, (v) las medidas son proporcionales por cuanto la adopción de criterios y medidas para la entrega de la transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria, de manera preliminar no afectan o restringen derecho o principio constitucional alguno y en cambio sí pretende la garantía del mínimo vital de las familias pertenecientes al programa, cuya condición de vulnerabilidad y composición, en principio, justifican la medida.

Sala Especial de Decisión No. 17 Preside Consejero Jaime Enrique Rodríguez Navas

Radicación	11001-03-15-000-2020-01028-00 (CA)
Acto objeto de control	Resolución 0535 de 24 de marzo de 2020
Tema del acto	Por medio de la cual se adicionan medidas con carácter temporal para atender la contingencia generada por el COVID-19
Expedido por	Corporación Autónoma Regional de Caldas - Corpocaldas
Fecha de la sentencia	23 de junio de 2020
Decisión	Improcedente

Fundamentos de la sentencia. La Sala declaró improcedente el control inmediato de legalidad, teniendo en cuenta que el acto objeto de estudio no desarrolló ningún decreto legislativo pese a tener como fundamento normativo el Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, la resolución 385 de 2020 que declaró la emergencia sanitaria en el país y el Decreto 457 del mismo año, por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, es decir, el acto se profirió en uso de las facultades ordinarias del presidente de Corpocaldas.

Salvamento de voto de los consejeros Luis Alberto Álvarez Parra y Gabriel Valbuena Hernández. A la fecha de elaboración del presente documento, no se encuentran disponibles.

Sala Especial de Decisión No. 17 Preside Consejero Jaime Enrique Rodríguez Navas

Radicación	11001-03-15-000-2020-01496-00 (CA)
Acto objeto de control	Resolución 00127 de 24 de marzo de 2020
Tema del acto	Declara la urgencia manifiesta para la contratación directa de bienes y servicios necesarios para la fabricación de dispositivos médicos y elementos sanitarios de protección personal, con el fin de atender la emergencia sanitaria
Expedido por	Fondo Rotatorio de la Policía Nacional
Fecha de la sentencia	30 de junio de 2020
Decisión	Ajustado al ordenamiento

Fundamentos de la sentencia. La Sala declaró que el acto estudiado se encontraba ajustado a derecho, teniendo en cuenta que: (i) el acto estudiado de carácter general fue proferido por una entidad del orden nacional, en ejercicio de función administrativa, debidamente motivado y expedido por quien era el competente para ello; (ii) sus disposiciones (artículos 1 y 2 de la resolución) son desarrollo del Decreto Legislativo 440 de 2020, con lo que considera satisfecho el requisito de conexidad pues lo pretendido es dar celeridad a la

contratación de todos aquellos bienes y servicios que resulten necesarios para la fabricación de dispositivos médicos que permitan mitigar el contagio y la propagación de la enfermedad; (iii) las medidas adoptadas en la resolución objeto de control son idóneas, necesarias y proporcionales con la gravedad de las circunstancias que justificaron la declaratoria del Estado de excepción, en la medida que fungen como límites del alcance de la autorización de contratación directa, pues dicho trámite excepcional es procedente únicamente para la "adquisición de bienes y servicios necesarios para la fabricación de dispositivos médicos y elementos sanitarios de protección personal, así como para la adquisición de distintos bienes y servicios, con el fin de atender la emergencia sanitaria causada por el coronavirus covid-19" y mientras subsista el aludido Estado de excepción.

Sala Especial de Decisión No. 27 Preside Consejera Rocío Araújo Oñate

Radicación	11001-03-15-000-2020-01202-00 (CA)
Acto objeto de control	Acuerdo 021 del 31 de marzo de 2020
Tema del acto	Por la cual se suspende temporalmente la aplicación del literal b. del artículo 64 y el literal e. del artículo 65 del Acuerdo 025 de 2017, y el párrafo 2 del artículo 8 del Acuerdo 020 de 2015
Expedido por	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior — ICETEX
Fecha de la sentencia	30 de junio de 2020
Decisión	Ajustado al ordenamiento / Legalidad condicionada

Se destaca. La metodología implementada por esta sala de decisión, en desarrollo del estudio material del acto objeto de control, verifica el cumplimiento de los requisitos referidos a su finalidad, motivación suficiente y de incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Fundamentos de la sentencia. La Sala declaró la validez del acuerdo y a su vez, la legalidad condicionada del plazo de vigencia. Esto último, teniendo en cuenta que el plazo de vigencia del acto, previsto hasta el 31 de mayo de 2020, debe ser el mismo que prevé el Decreto Legislativo 467 de 2020 en el párrafo 2 del artículo 1, es decir, hasta agotar el monto de los recursos dispuestos para financiar el Plan de Auxilios Educativos coronavirus COVID-19. La declaratoria de validez del acto mediante el cual se suspende temporalmente el requisito de encontrarse al día con el pago del crédito del ICETEX, tuvo como fundamento que: (i) se trata de un acto administrativo de contenido general, expedido por autoridad nacional competente al amparo y en vigencia del Decreto Legislativo 417 de 2020, declaratorio del Estado de emergencia y en desarrollo del Decreto Legislativo 467 de 2020 por medio del cual dictó medidas de urgencia en materia de auxilios dirigidos a los beneficiarios de los créditos educativos que otorga el ICETEX; (ii) satisface los requisitos de finalidad y necesidad pues proporciona a los estudiantes y a sus familias un escenario de alivio económico transitorio, en respuesta a la disminución generalizada de ingresos que enfrenta la población por razón de la pandemia COVID-19 para que no se afecte el acceso y la continuidad de los estudiantes

en los programas académicos de educación superior; (iii) satisface el requisito de incompatibilidad pues la exigencia de encontrarse al día en el pago del crédito para que el ICETEX proceda a la renovación o al desembolso con destino a la financiación del siguiente periodo académico, medida que fue suspendida en el acto objeto de control, resulta incompatible para el cumplimiento de los fines propuestos; (iv) se cumple el requisito de proporcionalidad en la medida que resulta favorable para los beneficiarios y sus familias y contribuye, de manera complementaria con el Plan de Auxilios Educativos coronavirus COVID-19, a la satisfacción del derecho a la educación superior; y, (v) satisface el principio de no discriminación y carencia de arbitrariedad en la medida, puesto que en ninguna forma restringe derechos de grupos de especial protección constitucional o en condición de vulnerabilidad.

Aclaración de voto de la consejera Sandra Lisset Ibarra Vélez. Señala que los parámetros desarrollados en la sentencia aplican para el control automático de constitucionalidad que efectúa la Corte Constitucional sobre los decretos legislativos.

Aclaración de voto de la consejera Stella Jeannette Carvajal Basto. Manifestó que la legalidad condicionada (...) desconoce que la medida de renovación de los créditos educativos no se encuentra ligada a los recursos que se giraron para financiar el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19. Debido a eso, es proporcional la suspensión de los reglamentos de crédito y del Fondo de Garantías del ICETEX hasta el 31 de mayo de 2020, en tanto es el lapso en el que se adelantan los trámites administrativos para la renovación de los créditos educativos para el segundo semestre del 2020, lo que resulta razonable.

HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

1. El estudio formal y material de los actos administrativos que son objeto de control inmediato de legalidad se habilita en la medida que el acto supere los requisitos de procedencia que como se dijo al comienzo, exigen que el acto contenga medidas de carácter general, se profiera en ejercicio de la función administrativa y desarrolle algún decreto legislativo.
2. El análisis de este último requisito evidencia las discrepancias existentes entre las Salas Especiales de Decisión, pues mientras algunas sostienen que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 tiene la condición de decreto legislativo⁴, otras afirman que se

⁴ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 19 de mayo de 2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-01013. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 9 de junio de 2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-01169. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 24 de junio de 2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-01306. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 5, sentencia del 25 de junio de 2020, M.P. Milton Chaves García, Rad. 2020-01047. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, sentencia del 16 de junio de 2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-01242. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, sentencia del 23 de junio de 2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-00956.

trata simplemente de un decreto declarativo⁵, pues a través de él se declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica. Este tema por supuesto, en aras de evitar contradicciones entre las salas especiales de decisión, respetuosamente se considera, debe ser objeto de unificación al interior de la Sala Plena de la Corporación, en cuyo estudio muy seguramente será objeto de análisis que el decreto en mención no fue bautizado o denominado como legislativo y además, sirvió como fundamento para que el gobierno nacional *adopte mediante decretos legislativos las medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos*⁶, tal como lo autoriza el artículo 215 de la Constitución Política, en su inciso segundo que habilita al *Presidente con la firma de todos los ministros, para que dicte decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos*.

3. Existen actos administrativos generales que reglamentan al interior de una determinada entidad el Decreto 417 de 2020, sin que tal acto desarrolle un decreto legislativo, surgiendo de esta situación diversas interpretaciones que se manifiestan en algunas sentencias, aclaraciones o salvamentos de voto. Efectivamente, hay decisiones en las cuales el pronunciamiento de fondo se dio luego de considerar como legislativo el decreto en mención, con la particularidad de que no había en los fundamentos del acto objeto de control, decreto diferente al ya mencionado 417 de 2020⁷, lo cual significa que si en dichas salas no hubiese sido calificado como decreto legislativo, el resultado de la decisión habría sido la improcedencia del control inmediato de legalidad, tal como aconteció en otras salas⁸, en donde tal determinación se tomó luego de considerar que el acto estudiado no desarrollaba ningún decreto legislativo.

⁵ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6, sentencia del 2 de junio de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2020-01012. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6, sentencia del 2 de junio de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2020-01059. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6, sentencia del 11 de junio de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2020-01200. Aclaración de voto presentada por la consejera Martha Nubia Velásquez Rico en la sentencia del 27 de mayo de 2020, donde es ponente el consejero Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-00964. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10, sentencia del 11 de mayo de 2020, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. 2020-00944.

⁶ Así lo señala el artículo 3º del Decreto 417 de 2020 en su parte resolutive.

⁷ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 19 de mayo de 2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-01013. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 9 de junio de 2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-01169. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 5, sentencia del 25 de junio de 2020, M.P. Milton Chaves García, Rad. 2020-01047. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, sentencia del 23 de junio de 2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-00956.

⁸ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 5, sentencia del 25 de junio de 2020, M.P. Milton Chaves García, Rad. 2020-01071. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6, sentencia del 2 de junio de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2020-01012. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6, sentencia del 25 de junio de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2020-01706. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 20, sentencia del 16 de junio de 2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-01070. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 17, sentencia del 23 de junio de 2020, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, Rad. 2020-01028.

4. En relación con este tema, llama la atención en el ejercicio de control de legalidad, la posición asumida por una de las salas especiales de decisión⁹ cuando en sus consideraciones y al revisar los requisitos de procedencia y aplicando lo que allí se denomina un “criterio material o sustancial”¹⁰ se afirma que el acto objeto de control los satisface pese a que el decreto legislativo, en este caso, el Decreto 417 de 2020, no haya sido invocado expresamente en los fundamentos del acto controlado¹¹. Bajo esta tesis, no resulta necesario a fin de cumplir con los requisitos que avalan el estudio del control inmediato de legalidad, que el acto objeto de control haga mención expresa en sus consideraciones y fundamentos a algún decreto legislativo, pues tal falencia se suple en la medida en que sus disposiciones se encuentren acordes o tengan por finalidad *hacer frente a los efectos de la situación excepcional originada por la pandemia*, como lo señala la misma sentencia. Esta misma tesis se aplicó en la sentencia cuando se analizó otro de los actos objeto de control, pero frente al Decreto Legislativo 491 de 2020, que al igual que el Decreto 417 de 2020, no fue objeto de mención en las consideraciones y fundamentos del acto objeto de control, concluyendo la sentencia que, *“resulta diáfano el cumplimiento del requisito material de conexidad por parte de la Resolución 2020-0580 de 13 de abril de 2020, expedida por CORPOCALDAS, en la medida que la materia de dicho acto tiene un claro y evidente fundamento constitucional y guarda relación directa con el estado de emergencia decretado mediante el Decreto 417 de 2020 y con el Decreto Legislativo 491 de la misma anualidad”*.
5. Se estima válido, igualmente, mencionar frente a la decisión adoptada por la sala especial de decisión en el proceso a que se hizo alusión en el párrafo anterior¹², la posición asumida por la Sala en el sentido de que los dos actos que fueron objeto de estudio en ese proceso¹³, puedan analizarse de manera separada e independiente¹⁴ como si trataran temáticas distintas o hubiesen sido proferidos por órganos diferentes, cuando la literalidad de los mismos señala que uno modificó al otro en cuanto al plazo durante el cual debe entenderse prorrogada la suspensión de términos en las actuaciones administrativas, es decir, hubo prórroga de la suspensión

⁹ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, sentencia del 23 de junio de 2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-01030 (acumulado con 2020-01404).

¹⁰ Se afirma en la sentencia que, *“es necesario reconocer que en muchos casos dichos actos generales se expidieron con el fin hacer frente a los efectos de la situación excepcional originada por la pandemia, por lo que es necesario su control, **así no dependen expresamente de los decretos legislativos**”*

¹¹ La sentencia señala. *“para la Sala es claro que las resoluciones objeto de análisis, aunque no lo invocaron expresamente, se profirieron con base y como desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, en tanto fueron expedidas para conjurar los efectos de la pandemia”*

¹² Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, sentencia del 23 de junio de 2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-01030 (acumulado con 2020-01404).

¹³ Corresponden a las resoluciones 2020-0542 y 2020-0580, ambas de 2020, alusivas a la suspensión de términos en actuaciones administrativas.

¹⁴ En efecto, en la sentencia se afirma: *“el análisis de legalidad debe hacerse sobre cada resolución en particular e individualmente considerada, pues surtieron efectos independientes y en momentos diferentes”*

de términos. Sin embargo, ello fue posible, teniendo en cuenta que los dos actos estudiados fueron objeto de acumulación mediante providencia en la que se concluyó que había identidad o conexión por *cuanto se trata del acto principal y del acto que lo modificó*¹⁵.

La figura de la acumulación es *imperativa*¹⁶ cuando en casos como éste, un acto modifica al otro, hay unidad de materia que los hace inescindibles y se acumulan con la finalidad de que *cursen bajo la misma cuerda procesal y reciban decisión unificada*¹⁷, circunstancias que pueden originar contradicción frente a la decisión de una Sala de analizarlos de manera separada e independiente y que a la postre concluyó con la anulación de un acto y la declaración de que el otro se encontraba ajustado al ordenamiento.

6. De las sentencias aquí estudiadas, en tan sólo una de ellas se declaró la nulidad del acto controlado¹⁸, pues se verificó mediante la revisión de las normas citadas en el acto estudiado, que éste había sido expedido por quien no tenía competencia para ello, esto es, por la Superintendente Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud, cuando ha debido expedirse directamente por el Superintendente Nacional de Salud. Adicionalmente, el decreto legislativo 491 de 2020, con base en el cual se expidió el acto objeto de estudio, no habilita conforme a su artículo 6º a todas las autoridades de cualquier nivel para suspender los términos dentro de las actuaciones administrativas, pues dicha facultad es otorgada solamente a ciertos funcionarios, siendo éstos los competentes para su expedición.
7. Siete (7) de las sentencias proferidas (22.2%) por las Salas Especiales de Decisión, concluyeron con decisiones de improcedencia¹⁹ bajo la consideración de que el acto no desarrollaba ningún decreto legislativo. En este punto adquiere relevancia revisar

¹⁵ Así se indicó en providencia del 14 de mayo de 2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-01030 (acumulado con 2020-01404).

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 27, auto del 20 de mayo de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 2020-01653-00 acumulado al 2020-01654-00.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4, auto del 9 de junio de 2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-01780-00 acumulado al 2020-02090-00.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 16 de junio de 2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-01292.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 5, sentencia del 25 de junio de 2020, M.P. Milton Chaves García, Rad. 2020-01071. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6, sentencia del 2 de junio de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2020-01012. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6, sentencia del 25 de junio de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2020-01706. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6, sentencia del 25 de junio de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2020-01972. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 11, sentencia del 23 de junio de 2020, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, Rad. 2020-01072. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 20, sentencia del 16 de junio de 2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-01070. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 17, sentencia del 23 de junio de 2020, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, Rad. 2020-01028.

las consideraciones que en su momento tuvo la Sala para avocar conocimiento del control inmediato de legalidad.

En efecto, en el proceso 2020-01071²⁰, se avocó conocimiento bajo el criterio de “tesis amplia de procedencia”²¹, es decir, realmente no hubo un estudio de los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad. Para el proceso 2020-01012, si bien la providencia que avocó conocimiento²², estudió los requisitos de procedencia teniéndolos como cumplidos en la medida que en la parte motiva del acto objeto de control, se hizo mención al *decreto con fuerza de Ley 417 del 17 de marzo de 2020* y a los *artículos 1 y 2 del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, (...) y los artículos 1, 2 y 4 del Decreto 420 del 18 de marzo de 2020*, tal afirmación cambió en la sentencia, pues se concluyó que el acto objeto de control había sido proferido en ejercicio de las funciones propias del director general y no como desarrollo de un decreto legislativo. En el proceso 2020-01706, el auto que avocó conocimiento²³ tuvo por cumplido el requisito, pero ya en la sentencia se precisó que el acto había sido proferido con fundamento en el ejercicio propio de las funciones del director general y no en desarrollo de un decreto legislativo. De su lado, el proceso 2020-01972 consideró cumplido el requisito de que se viene hablando en el proveído que avocó conocimiento²⁴, atendiendo a que el acto controlado invocaba el decreto 417 de 2020 y el decreto legislativo 440 de 2020. Sin embargo, la sentencia concluyó que el acto objeto de control se había proferido por fuera de la vigencia de los decretos antes mencionados. En el proceso 2020-01070, la providencia que avocó conocimiento²⁵ manejó una tesis amplia de procedencia y no realizó realmente un estudio de los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad; ya en la sentencia, aplicó el “criterio material” que la misma Sala aludió en el proceso 2020-01030, para concluir que el acto controlado no desarrollaba ningún decreto legislativo, pues *no solo no citó el decreto legislativo No. 417 del 2020, sino que materialmente no se encuentra fundamentada en él*²⁶. El auto que avocó conocimiento²⁷ en el proceso 2020-01028, consideró cumplido el requisito en la medida que el acto objeto de control se fundamentó en los decretos 417 y 457 de

²⁰ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 5, auto del 15 de abril de 2020, M.P. Milton Chaves García, Rad. 2020-01071.

²¹ Término acuñado en el observatorio realizado sobre los autos en este mismo tipo de procesos

²² Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6, auto del 3 de abril de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2020-01012.

²³ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6, auto del 7 de mayo de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2020-01706.

²⁴ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6, auto del 19 de mayo de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2020-01972.

²⁵ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 20, auto del 16 de abril de 2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-01070.

²⁶ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 20, sentencia del 16 de junio de 2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-01070.

²⁷ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 17, auto del 14 de abril de 2020, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, Rad. 2020-01028.

2020 y en la resolución 385 del mismo año, pero ya en la sentencia concluyó que ninguno de ellos correspondía a un decreto legislativo y que el acto se había dictado en ejercicio de las facultades ordinarias del presidente de Corpocaldas. El amplio panorama antes expuesto, permite concluir que los autos por medio de los cuales se avocó conocimiento, bien sea bajo el criterio de tesis amplia o con el análisis que en su momento se hizo de los requisitos de procedencia y que concluyeron con una decisión improcedente, han podido en su lugar, abstenerse de conocer y tramitar tales procesos, mediante la implementación de un examen más riguroso desde un comienzo, que permitiera detectar las falencias que se advirtieron en cada uno de esos fallos.

8. Llama la atención igualmente dentro de las sentencias analizadas que en dos de ellas, las decisiones adoptadas declararon que el acto controlado estaba ajustado al ordenamiento pero era necesario declarar la legalidad condicionada de ciertos apartes del acto. En el primero de tales casos, el estudio de legalidad efectuado sobre el protocolo de bioseguridad expedido por el Instituto Nacional de Vías, declaró la legalidad condicionada del numeral 5.6.13.²⁸ al evidenciar tensión entre la limitación impuesta por la norma y el derecho a la intimidad. Debido a eso, la Sala decretó la legalidad condicionada bajo el entendido de que dicha previsión debe entenderse *como recomendación o sugerencia para el personal que continúa ejecutando obras de infraestructura vial a cargo del INVÍAS y que no pudieron ser suspendidas durante el estado de emergencia*²⁹. En el otro caso³⁰, el estudio de legalidad se hizo sobre el Acuerdo 021 del 31 de marzo de 2020, que dispuso la suspensión temporal del requisito de encontrarse al día con el pago del crédito del Icetex para poder renovarlo; en este caso, la legalidad condicionada recayó sobre la vigencia del acuerdo establecida hasta el 31 de mayo de 2020, para en su lugar condicionarla a la misma vigencia que señala el decreto legislativo 467 de 2020 en el parágrafo 2 del artículo 1, es decir, hasta agotar el monto de los recursos dispuestos para financiar el Plan de Auxilios Educativos coronavirus COVID-19. La legalidad condicionada decretada en los dos casos antes mencionados, son un claro ejemplo de la facultad que tiene el juez de lo contencioso administrativo en el ejercicio del control inmediato de legalidad, de proteger los derechos fundamentales (a la intimidad y a la educación) cuando advierte su transgresión por las disposiciones que en desarrollo de los decretos legislativos pretenden conjurar la crisis.

9. Dentro de la diversidad de casos hasta ahora analizados por las Salas Especiales de Decisión, se hace mención igualmente a lo sucedido en el proceso 2020-01072 que frente al estudio de legalidad de la Directiva No. 05 de 25 de marzo de 2020, por la

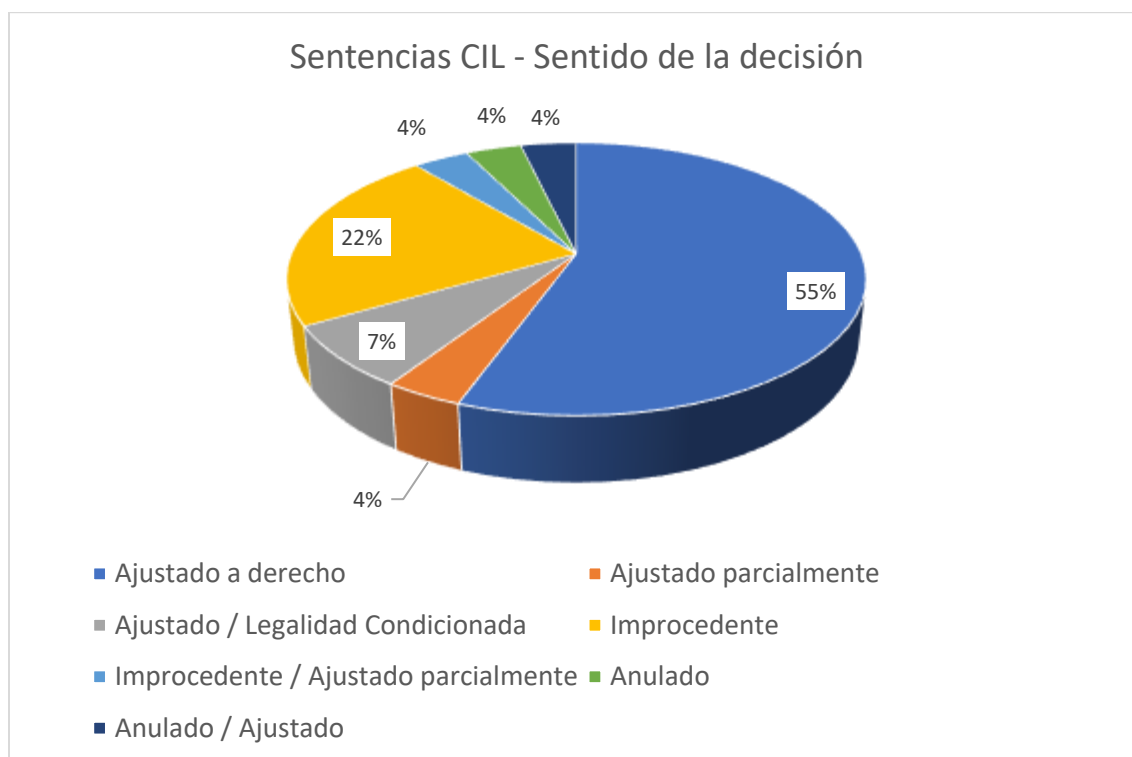
²⁸ El numeral 5.6.13 del protocolo de bioseguridad señala: “antes de tener contacto con los miembros de la familia, cambiarse de ropa, y evitar saludarlos con beso, abrazo y darles la mano”

²⁹ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 5, sentencia del 25 de junio de 2020, M.P. Milton Chaves García, Rad. 2020-01047.

³⁰ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 27, sentencia del 30 de junio de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 2020-01202.

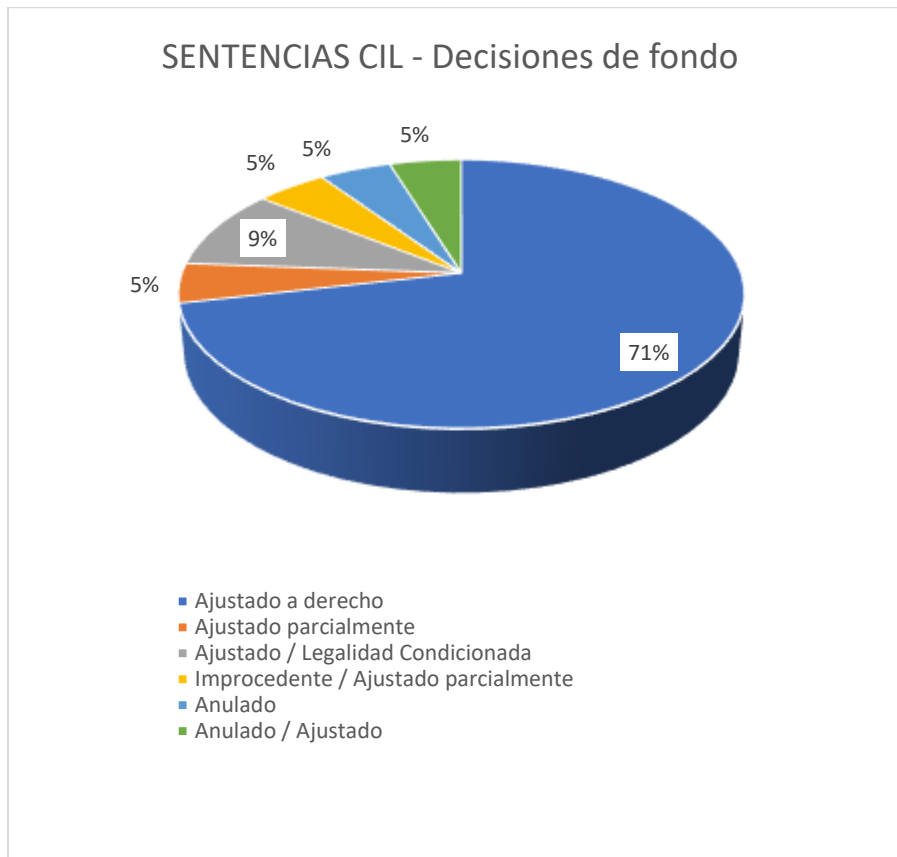
cual se formulan orientaciones para la implementación de estrategias pedagógicas de trabajo académico en casa y la implementación de una modalidad de complemento alimentario para consumo en casa, acto que fue expedido por el Ministerio de Educación nacional, la sentencia declaró frente a las disposiciones del mismo acto, la improcedencia del numeral 3, la constitucionalidad y legalidad de los numerales 1, 2, 5 y de una expresión en el numeral 4, y la inconstitucionalidad e ilegalidad de algunas expresiones del numeral 4. Lo anterior, deja ver la rigurosidad propia del control inmediato de legalidad y el control integral que con él se ejerce, pues se exige la revisión minuciosa y completa de la totalidad del acto.

10. El siguiente cuadro recoge la información correspondiente a las decisiones hasta ahora adoptadas por las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado, dejando en evidencia, de una parte, la diversidad de sus decisiones, y de otro lado, que en su mayoría (55%), los actos analizados a la luz del control inmediato de legalidad se encuentran ajustados al ordenamiento. Así mismo, que el segundo renglón en importancia de las decisiones tomadas por la Corporación, corresponde a las improcedencias (22%), con la salvedad de las anotaciones que en párrafos anteriores se hicieron y que han podido contribuir a disminuir el porcentaje que muestra la gráfica.



11. En relación con las sentencias en las que hubo pronunciamiento de fondo (21), el siguiente cuadro ilustra el porcentaje de distribución de las diferentes decisiones adoptadas, siendo el mayor el que corresponde a aquellas que encontraron que el acto controlado estaba ajustado al ordenamiento (su porcentaje es mayor, 71%,

frente al cuadro anterior, porque en este caso, no están incluidas las decisiones de improcedencia), seguido por decisiones en igual sentido pero que estaban acompañadas con legalidad condicionada (9%).



12. De otro lado, llama la atención la metodología implementada por unas salas especiales de decisión, en la medida que el control lo realizan con base en las causales de nulidad contempladas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011³¹, teniendo en cuenta que el acto administrativo es un acto de carácter general y desde esta óptica se examinan sus elementos, es decir, órgano competente; formas y procedimiento; motivo y motivación; finalidad, objeto o contenido; a partir de tales elementos se verifica si el acto controlado incurre en falta de competencia, expedición irregular, falsa motivación, desvío de poder o violación de la ley.

Contrasta con lo anterior, la metodología adoptada en otras salas especiales de decisión, en las que se incluye dentro del análisis de control, el acudir a instrumentos internacionales con los cuales se hace igualmente la confrontación del acto

³¹ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 3, sentencia del 30 de junio de 2020, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, Rad. 2020-01227. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 13, sentencia del 25 de junio de 2020, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez (E), Rad. 2020-01651.

estudiado, bajo la consideración de que las diferentes medidas que se adoptan con motivo de la declaratoria de un estado de excepción, deben respetar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política, así como los derechos humanos reconocidos en tales instrumentos internacionales (Convención Americana de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) que se integran al ordenamiento jurídico interno en virtud del bloque de constitucionalidad³².

Finalmente, llama igualmente la atención, la metodología implementada por una de las salas especiales de decisión³³, que en ejercicio del control inmediato de legalidad y a la hora de realizar el control material del acto, lo confronta y verifica que sus disposiciones se ajusten a los principios de finalidad, necesidad, motivación de incompatibilidad, proporcionalidad y no discriminación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9 de la Ley 137 de 1994, por medio de la cual se reglamentan los estados de excepción. En este caso, la Sala revisa no solamente el cumplimiento de los requisitos formales sino que además y en punto del estudio material del acto, va más allá del examen normalmente realizado sobre los requisitos de conexidad y proporcionalidad, para verificar que el acto controlado cumpla una finalidad, esté acorde con los fines perseguidos para conjurar el Estado de crisis (requisito de incompatibilidad), esté dirigido y beneficie a sus destinatarios en igualdad de condiciones y no restrinja derechos de grupos de especial protección constitucional o en condiciones de vulnerabilidad (principio de no discriminación y carencia de arbitrariedad).

³² Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9, sentencia del 27 de mayo de 2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-00964. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 11, sentencia del 23 de junio de 2020, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, Rad. 2020-01072.

³³ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 27, sentencia del 30 de junio de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 2020-01202.